

博士論文

公害の予防・救済に関する社会・経済的な考察

—新潟水俣病の事例を出発点として—

2017年03月

新潟大学大学院現代社会文化研究科

白 潔

## 目次

<b>第1章 序論</b> .....	<b>1</b>
1.1 研究背景.....	1
1.2 研究目的.....	1
1.3 先行研究.....	2
1.3.1 新潟水俣病に対する様々な視点・論点.....	2
1.3.2 環境経済学のそれぞれの主張.....	6
1.4 論文の構成.....	9
1.5 図表目次.....	12
1.5.1 図.....	12
1.5.2 表.....	13
<b>第2章 新潟水俣病に関する解決の根本問題</b> .....	<b>15</b>
課題.....	15
2.1 新潟水俣病の原因解明.....	15
2.1.1 新潟水俣病の発生経緯と「公式確認」.....	15
2.1.2 新潟水俣病の発生原因.....	17
2.1.3 新潟水俣病の発生病理.....	23
2.2 新潟水俣病の被害と救済.....	25
2.2.1 新潟水俣病の被害状況.....	25
2.2.2 水俣病健康被害者への認定基準.....	29
2.2.3 第1次訴訟（1967年6月12日提訴）と補償協定.....	31
2.2.4 水質汚濁防止法（1970年12月25日公布）と 環境基準設定（1971年12月28日告示）.....	34
2.2.5 熊本県の「第三水俣病」問題（1973年）と 新潟県の「第三水俣病」問題（1973年）.....	35
2.2.6 環境調査（1975年）とその影響.....	41
2.2.7 第2次訴訟（1982年6月21日提訴）とその影響.....	43

2.2.8	トリプトファン事件（1988年－1989年6月発生）	44
2.2.9	「水俣病対策について」の閣議了解（1995年12月11日）とその影響	45
2.2.10	第3次訴訟（2007年4月27日提訴）とその影響	49
2.2.11	第4次訴訟（2009年6月12日提訴）とその影響	51
2.2.12	第5次訴訟（2013年12月11日提訴）とその影響	53
2.2.13	新潟水俣病の訴訟と救済措置についてのまとめ	54
2.2.14	環境省新運用指針（2014年3月7日通知）	56
2.3	認定基準の厳格化と公害被害の「潜在化」	56
2.3.1	認定基準の厳格化	57
2.3.2	公害被害の「潜在化」	62
<b>第3章</b>	<b>公害健康被害者に対する救済制度の考察</b>	<b>67</b>
	課題	67
3.1	補償と賠償の比較	68
3.2	刑法と行政法の不作為の比較・分析	68
3.3	熊本水俣病訴訟における不作為の考察	72
3.3.1	熊本水俣病認定不作為違法確認訴訟判決（1976年12月15日）	72
3.3.2	国家賠償法における「不作為」	73
3.3.3	水俣病認定遅延国家賠償訴訟最高裁判決（1991年4月26日）	76
3.3.4	関西水俣病訴訟判決（2004年10月15日）	77
3.4	新潟水俣病第2次訴訟における不作為の考察	80
	小結 公害健康被害者に対する望ましい救済制度の提唱	83
<b>第4章</b>	<b>水銀の経済価値と取引制限</b>	<b>87</b>
	課題	87
4.1	水銀の種類とその特性	87
4.2	過去の水銀使用の重要性	89
4.3	現代の水銀の生産と需要（消費）	90
4.3.1	世界の生産及び日本の生産	90
4.3.2	世界の需要（消費）及び日本の需要（消費）	91
4.4	水銀汚染防止に向けた国際的な水銀規制に関する新条約の制定	94
4.5	水銀処理費用の現状と問題点	97

4.5.1	水銀汚染防止法 .....	97
4.5.2	水銀処理の費用の問題点 .....	99
4.5.3	費用便益分析 .....	100
小結	水銀の経済価値と取引制限 .....	104
<b>第5章</b>	<b>公害発生企業立地地域における経済的影響関係について .....</b>	<b>106</b>
課題	.....	106
5.1	昭和電工鹿瀬工場の創設と鹿瀬町の経済発展 .....	106
5.1.1	昭和電工鹿瀬工場の創設 .....	107
5.1.2	昭和電工鹿瀬工場による地元への経済効果 .....	112
5.2	公害発生企業と「企業城下町」の考察 .....	115
小結	公害発生企業の地元への経済効果 .....	126
<b>第6章</b>	<b>諸外国における環境汚染対策 .....</b>	<b>128</b>
課題	.....	128
6.1	アメリカ .....	128
6.1.1	スーパーファンド法の成立経緯 .....	131
6.1.2	ブラウンフィールド法の成立経緯 .....	138
6.2	カナダ .....	141
6.3	中国 .....	143
6.3.1	松花江の水銀汚染事件 .....	145
6.3.2	百花湖の水銀汚染事件 .....	146
小結	環境保全と経済発展の調和 .....	149
<b>第7章</b>	<b>公害防止対策の実効性の考察 .....</b>	<b>150</b>
課題	.....	150
7.1	公害発生前の対策 .....	151
7.1.1	「未然防止原則」及び「予防原則」の検討 .....	151
7.1.2	公害発生者の罰則強化 .....	157
7.1.3	懲罰的損害賠償 .....	157
7.2	公害発生後の対策 .....	159
7.2.1	「公益通報者保護制度」の現状と改善点 .....	159
7.2.2	「情報公開制度」の現状と改善点 .....	165

7.2.3 「自首」した公害発生者の罰則の減額.....	174
小結 公害防止対策の実効性.....	176
<b>第8章 結 論.....</b>	<b>178</b>
8.1 各章の主張の再整理.....	178
8.1.1 序論における研究背景及び先行研究の整理について.....	178
8.1.2 公害被害の「潜在化」 .....	179
8.1.3 公害発生前の対策.....	180
8.1.4 公害発生後の対策.....	181
8.2 主論点 .....	182
8.3 総括.....	185
8.4 今後の課題.....	185
〈参考文献〉 .....	186
謝辞.....	194

# 第1章 序論

## 1.1 研究背景

現在、世界中の各国における経済発展の影の部分として深刻化してきたのが環境問題である。先進国も発展途上国も経済と環境の両立について、大きな課題を抱えている。公害の発生に伴う問題は経済、政治、社会にも深く関わっている。

戦後日本の高度経済成長の過程で日本は悲惨な公害を経験した。水俣病や四日市喘息などに代表される公害による健康被害が引き起こされた。公害はその当時大きな社会問題となった。今日でも、関連地域の人々は、なお深刻な問題を抱えている。そこで、日本の四大公害の代表事例の一つである新潟水俣病を中心に考察し、その経験や教訓を学んで、これからの公害問題を引き起こさないことに対して何か実効的な手段はないのかを考えなければならないと思う。

2016年2月の時点で、新潟水俣病では患者認定の申請件数は2,577件、棄却件数は1,388件で、熊本水俣病では申請件数は21,664件、棄却件数は11,859件となっている。患者自身による救済申し立てが続いていることは、この問題が「公式発見」より60年を経た現在においても未解決であることを示している。

中国では、いま現在、かつての日本が経験したような高度経済成長を経験しており、それに伴って産業公害が深刻化しつつある。まさに1960年代から1970年代の日本の再現が起りつつあるともいえる。現在の中国の水・大気など生活に関わる環境汚染は看過できない状態にあり、世界的に注目されている。

## 1.2 研究目的

筆者は堀田恭子（2002）、飯島伸子・船橋晴俊（2006）の患者のケース・スタディについて参照した際に、患者は公害の被害者として苦しんだだけでなく、水俣病に対する社会

の偏見にも苦しんでいたことがわかった。

同じ被害者でも、たとえば交通事故の被害者なら同情と保護が与えられるのに、公害の健康被害者は差別と偏見に曝され、被害者が悪いなどの誹謗中傷を受け、「たたり」や「伝染病」と言われてきた。その具体的な記述を読んだとき筆者は初めて真摯に患者の心情を慮りながら被害を追想し、患者が感じた「悔しさ」に思いを致し、なぜ公害が発生し、その解決ができないのか。公害が二度と発生しないように、研究者としてできることはないのか。切実な思いに駆られた。

人類は近代化以降、農業の収穫を大規模化して、そして工業化と市場経済の発展により経済成長を続けてきたが、その本来の目的は生命と健康を保証するためであり、命はなによりも貴重であるはずなのに、なぜ公害により生命や健康を脅かされる人々がいるのだろうか。

また、なぜ日本の代表的な公害問題である熊本水俣病も新潟水俣病も解決が長期化し、未だに未認定患者による訴訟が続いているのだろうか。そもそも環境保全と経済発展の調和をどこに求めたらいいのかという問題意識の下、本論文の執筆を開始した。

筆者の出身国では、経済成長による国民所得増大の後、社会的な平等性の確保を目指すという政策の下、経済成長段階における環境汚染増大に関しては緩やかな規制しかなされていらない状況にある。そこでも日本の公害の経験から得た教訓を生かせるのではないかということも執筆の動機である。

## 1.3 先行研究

### 1.3.1 新潟水俣病に対する様々な視点・論点

新潟水俣病に対しては様々な視点・論点があり、一つの視点・論点に拘泥することなく様々な視点・論点を尊重する必要があると筆者は考える。

### 【社会学の視点】

新潟水俣病の発生から救済までの経緯については、堀田恭子（2002）、関礼子（2003）、飯島伸子・船橋晴俊（2006）の文献に新潟水俣病の詳しい経緯、問題点、具体例が記載されているので、それを参照にする。筆者は新潟水俣病の長期化した原因について、上述した各研究を基に本論文で検討する。

### 【化学の視点】

化学的な視点から、西村肇・岡本達明（2006）は、それ以前ではなく、なぜ1954年に至って水俣病が多発したのか、またなぜ水俣だけに水俣病が発生したのか解明しているので、これを先行研究として主に参照する。

### 【実践医学の視点】

木戸病院健診センター所長の斎藤恒（1996）は新潟水俣病の詳しい経緯、問題点、具体例を分析したので、これを参照にする。

### 【法学の視点】

患者の認定基準の厳格化、不作為などの問題については、1976年、1991年、2004年の各判決の解説である『ジュリスト 重要判例解説』、関西訴訟の第2審判決についての丸山公男（2012）大塚仁（1986）が分析しており、これを先行研究として主に参照する。

また、公害を予防するために、個人の良心や正義感というものだけに期待するのは限界がある。営利法人である株式会社が利益を追求するのは当然のことであり、株式会社の内部にいる個人は会社に対する「義理と良心の板挟み」になることが多い。そこで、本論文では公害被害の「潜在化」を防ぐ具体的な制度として現行の「公益通報者保護法」、「情報公開制度」を充実させることを検討する。

本来「公益通報制度」は公益通報者の保護を目的として制定された制度である。この点「公益通報者保護法」については消費者庁消費者制度課の逐条解説書を基礎に、日本弁護

士連合会消費者問題対策委員会（2012）、光前幸一（2014）、大田尚一（2015）、白木孝二郎（2015）を参考文献として研究し、また「情報公開制度」は国民の知る権利を充実させることも目的として制定されたもので、この点については総務省行政管理局（2001）、宇賀克也（2016）を参考にした。しかし、これらの文献は環境経済学の視点から書かれたものではない。本論文では、この二つの制度を環境経済学の視点から公害の予防及び公害被害の発生を最小限度にするための制度として使えないかという問題意識の下に検討する。

#### 【郷土史・社史の視点】

昭和電工鹿瀬工場と鹿瀬町の歴史については、『鹿瀬町歴史散歩』、『東蒲原郡史 通史編 2 近現代』、『昭電五十年史』、『昭和電工の歩み』、『企業再建整備期の昭電』の各文献を参照する。

#### 【工場報の視点】

昭和電工鹿瀬工場の具体的な操業状態・設備投資については先行研究がない、特に具体的な操業実態が曖昧である。この点本論文では、『鹿瀬工場タイムス』（1950－1963）という今まで着目されなかった資料を筆者が独自に入手し、その分析の結果当時の昭和電工鹿瀬工場の具体的な操業実態・設備投資を明らかにする。

#### 【「企業城下町」の視点】

「企業城下町」の定義については、佐藤守弘（2005）、松石泰彦（2010）、竹森正一（2012）を参照し、その分類については伊藤正昭（2000）、全国各地の公害発生原因企業と公害発生原因企業立地自治体については、具体的な事例が掲載されている畑明郎・上園昌武（2007）を参照する。

昭和電工鹿瀬工場と鹿瀬町について鹿瀬町の人口の増減、工場の従業員数の増減及び工場の売上などについては先行研究が欠落している。本論文ではこれらを分析し、さらに昭和電工鹿瀬工場と鹿瀬町の相関関係・互恵性について分析を加える。

### 【諸外国の環境対策の視点】

諸外国における環境政策に関しては、スーパーファンド法とブラウンフィールド法については、畠山毅一郎（1994）、鈴木勇吉（1992）、斎藤誠（2008）、黒瀬武史（2014）の諸論文にその成立過程・問題点が取り上げてあり、それを先行研究として主に参照する。カナダの水銀汚染事例については原田正純（2011）、中国の水銀汚染事例については加藤寛夫（1995）、翟平阳（1998）、相川泰（2008）、王蕾娜（2010）四つの諸論文を挙げて、先行研究として分析する。

本論文では、特にスーパーファンド法をヒントに、各化学物質を製造・使用する関連企業が積立てた財源から公害健康被害者に対して迅速に給付金を与える新しい制度を提案する。

### 【予防原則の論点】

公害の発生の予防及び公害が発生した場合に被害を最小限度に抑えて、その以上の被害を防ぐことに関しては、未然防止原則と予防原則の沿革について植田和弘・大塚直（2010）を先行研究とし、予防原則の内容については宇井純（1968）、Ackerman, F. And Heinzerling, L. (2004)、中西準子（2005）、が主に先行研究として挙げられる。

中西は「予防原則」を経済発展の枠組の中で考えていると筆者は理解するが、この点筆者の理解とは異なっており、その点を意識しつつ、本論文では「予防原則」は非常に重要な原則であることを確認し、その内容を精査する。「予防原則」はEUでは国際慣習法上国家の行動を直接拘束する規範であるが、具体的な法律に「予防原則」の考え方が導入されなければ意味がない。そこで筆者は「予防原則」の実定法化・政策化という視点から研究し、その具体例として「公益通報制度」、「情報公開制度」への導入をあげ、改正案を示す。

### 【ジョン・ロールズの論点】

ロールズはその著書『正義論』の中で、「社会全体の幸福の総和が増大するのなら弱者

を犠牲にすることも正当化される」という「功利主義」の正義観を乗り越えようとした。ロールズは「無知のヴェール」をかけられた「原初状態」では、自分が何者か分からない人々は必ず最悪の状態を想定し、そうなったとしても人間らしく生きていける原理を求め、人は全員のための選択をせざる得ないという。そして、「①自由と平等は他者を妨害しない限りにおいて何よりも尊重されなければならない。②機会均等を原則とするが、最も不遇な人々の利益を最大限にする場合に不平等は認められる（格差原理）。」<sup>1</sup>という二原理を導き出す。本論文では、この二つの原理を使って、企業が社会の中で存続する条件は何か、及び公害被害者を政府が経済的に優遇することが許されるかという問題を明らかにする。

### 1.3.2 環境経済学のそれぞれの主張

新潟水俣病は環境問題の一つであり、経済の中に環境問題を引き起こす原因を探り、その原因診断に基づき環境政策を論じる環境経済学において、様々な学説が存在している。そこで、新潟水俣病について考察する際にも、どの学説に立脚するかが重要となる。

#### 【外部性の内部化】

この点、現在主流の新古典派は需要と供給の均衡の枠組みで経済を捉え、限界概念を多用し、効率性の視点で経済の成果を評価し、環境問題を外部不経済の問題として環境を市場に取り込んで解決しようとする。つまり、外部不経済の内部化である。<sup>2</sup> この立場では、最適汚染水準を問題にする。Coase<sup>3</sup> (1960) の「コースの定理」は自由な市場では取引で外部性を内部化できる。(ただし、取引費用がなければという条件が付く。) という。

しかし、重大な人権侵害があり、死亡者を出しているような公害事例では自由な取引市

---

<sup>1</sup> ジョン・ロールズ著・川本隆史・福間聡・神島裕子訳『正義論』、紀伊国屋書店、2010年、84頁。  
マイケル・サンデル著・鬼澤忍訳『これからの「正義」の話しよう』、株式会社早川書店、2010年、185頁。

<sup>2</sup> 北島佳房「外部不経済論アプローチ」、『環境経済学』、有斐閣、1992年、63-84頁。

<sup>3</sup> Coase, R.H. (1960), *The Problem of Social Cost*. source: *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, pp.1-44.

場というものは存在せず、加害者と被害者の対称性が損なわれており、環境問題を市場に取り込んで解決することは適切ではないと考える。

#### 【費用便益分析】

本論文は第4章で人類が水銀を長期間使用してきて、最終的には使用禁止になった原因について、費用便益分析を基礎に研究し、実際の環境化学物質対策は費用が便益を上回っていることが多いが、費用が便益を上回ってもその物質が即時に使用禁止になるわけではないということを明らかにする。

これに対して岡敏弘（2006）は政策を分析する武器としての費用便益分析の可能性は限定されているが、費用効果分析は一定の合理性があるとする。

#### 【宇井純らの主張】

これに対してマルクス経済学は、一般に自然や環境は労働生産物ではないから価値を持たず、環境には市場価格が本来ないので、新古典派のように人為的に環境に価格をつけようとする発想はない。この立場では、公害に対して直接規制と住民運動が重視されることになる。また、畑明郎・上園昌武（2007）は日本の主な公害問題を具体的に提起して、どのようにその公害が隠蔽されてきたかを検討している。宇井純（1968）は水俣病の発生からその経緯、責任の所在、隠蔽の構造について分析していて、公害発生→原因究明→反論提出→中和を公害の「起承転結」と呼んでいる。宇井によれば、公害の原因究明がある程度出された段階で公害発生の当事者又は第三者から反論が提出され、真実が分からなくなる中和の段階に至ることになる。また、新潟水俣病の原因についての農薬説もこの反論提出の一種と言うことになる。畑明郎・上園昌武（2007）はこの第三段階の反論提出を「巻き返し」と呼んでいる。

しかし、1971年9月29日の新潟水俣病地裁判決は河口付近部落において患者発生が集中していることなど工場廃液説よりも農薬説のほうが説明しやすい現象を挙げている点で、新潟水俣病に関する限りでは農薬説は公害の隠蔽の一種であるという表現は不適切であり、

宇井の主張は一面的であると言わざるを得ない。

本論文では、企業、行政（政府、地方自治体）、住民三者の視点から、中立かつ多面的に分析するため、公害の「潜在化」という現象に着目する。公害が発生しても、それが「潜在化」しなければ最小限度の被害で済み、早急な解決が可能なので、公害被害の「潜在化」は公害の発生と並んで非常に大きな問題である。

#### 【ボールドィングの主張】

そのほかエントロピー経済学の中のボールドィング (Boulding, K.E. 1986) は「経済は、外部から物質とエネルギーを投入して生産・消費を行い、廃棄物を外部に出す流れの中である構造を維持する「開いた系」だが、それは経済にとってのフロンティアがあることを前提にしている」<sup>4</sup>という。この立場では、フロンティアがなくなる未来では現在の経済学は維持できないことになる。

ボールドィングの主張では、経済成長と環境保護の両立を考えることができない。筆者は経済成長と環境保護の両立を考え、本論文ではその制度的枠組を提案する。

これらのうちどの環境経済学の立場に立脚するかにより公害がなぜ発生するのか。これからの公害発生を如何に防ぐかについての解答が異なってくる可能性が出てくるが、この点、岡敏弘（2006）はそのはしがきで特定の理論体系に固執することは視角が限定されるので、複数の時に互いに対立する理論体系のすべてを使って問題に向き合う必要があるのではないかという。

筆者は理論体系の一貫性よりもその問題に最適な解決を導くことが実践的だと考え、基本的には1つの理論体系に固執しない点は岡の立場を継承して、その場面にふさわしい環境経済学の学説を基に考察していくことにする。

以上、新潟水俣病に対する様々な視点・論点及び環境経済学のそれぞれの主張を踏まえ

---

<sup>4</sup> 岡敏弘『環境経済学』、岩波書店、2006年、54頁。

て本論文では、公害被害が「潜在化」する傾向があることを重要視して、公害被害の「潜在化」の防止及び新たな公害発生の防止に実効性を持たせる対策として、「予防原則」の実定法化及び政策化、公害発生者の罰則強化及び「自首」した場合の減額、懲罰的損害賠償の導入、「公益通報制度」と「情報公開制度」の拡充、など独自の視点を加え、本論文を執筆する。

#### 1.4 論文の構成

本論文は以下のように8章で構成されている。

第1章の序論は研究背景、研究目的、先行研究、論文の構成、図表目次の5つで構成されている。

先行研究では、新潟水俣病に対する様々な視点を挙げる。1つの視点に拘泥することなく様々な視点を尊重する必要があるからである。

次に環境経済学のそれぞれの視点を挙げ、これらのうち1つの理論体系に固執しないで、できるだけ多面的・中立的な立場からの解明を目指し、最適な解決を導こうとする姿勢を取る。

第2章では、新潟水俣病の発生から救済までの経緯を概観し、新潟水俣病第1次訴訟の提訴、熊本「第三水俣病」、新潟「第三水俣病」などについて検討し、新潟水俣病第2次訴訟から第5次訴訟までの間に認定基準がどのように変化し、どのように公害被害の「潜在化」が起ったかを観察し、それを踏まえて新潟水俣病の解決が長期化した原因を①認定基準の厳格化②公害被害の「潜在化」に求めそれぞれを考察する。

第3章では、刑法と行政法における不作為の比較・分析を前提に、熊本水俣病認定不作為違法確認訴訟判決、水俣病認定遅延国家賠償訴訟最高裁判決、関西水俣病訴訟判決、新潟水俣病第2次訴訟判決に現れた「不作為」という概念の考察を基にして、米国のスーパーファンド法をヒントに公害健康被害者に対する望ましい救済制度を提案するものである。国が公害健康被害者に給付金を支給する根拠は刑法理論のナグラーの保証者説を参考と

する。

第4章では、水銀の種類とその特性、過去の水銀使用の歴史、現代の水銀の生産と需要及び水銀条約の制定を概観し、水銀処理費用の現状と問題点に触れ、費用便益分析を基礎に、人類はなぜ水銀を長期間使用してきたのか考察する中で、人類がある物質を使用する条件を検討する。

第5章では、新潟水俣病発生原因企業の昭電が立地する鹿瀬町の経済史を概観し、「企業城下町」の考察の上に公害発生企業と「企業城下町」の互惠関係を基に公害被害の「潜在化」を考察する。

第6章では、先進国であるアメリカの公害事例であるラブキャナル事件を概観し、スーパーファンド法、ブラウンフィールド法と順番に考察し、経済発展と環境保全の調和をどこに求めたらいいか考察する。次にカナダと中国の水銀汚染事件を参照する。

第7章では、まず、公害発生前の対策として「未然防止原則」「予防原則」を検討し、「予防原則」の内容をどのように実定法化・政策化したらよいかを検討する。あわせて公害発生者の罰則強化、懲罰的損害賠償の導入について検討する。その次に、公害発生後の対策として「公益通報制度」「情報公開制度」の現状と改善点を検討し、「自首」した公害発生者の罰則の減額の制度の創設を提案し、いかにして公害防止対策に実効性をもたらしたらいいかについて考察する。

第8章では、各章の主張の再整理を行い、序論における研究背景、研究先行の整理に続けて本論の中心論点である公害被害の「潜在化」について論じ、「潜在化」を起こす要因を①企業、②行政（政府、地方自治体）、③住民の3つに分けて再整理する。

さらに、公害発生前の対策と公害発生後の対策に分け、それぞれの要点を明らかにする。主論点では、公害被害の「潜在化」は普遍的な問題であり、企業、行政（政府、地方自治体）、住民の三者が「潜在化」を引き起こす要因となることを指摘し、「潜在化」防止するための実効的な体制作りとして、「予防原則」の実定法化・その政策化及び「公益通報制度」などの拡充が非常に重要な論点であることを指摘する。

そして社会の中の持続的な企業活動の条件を探究する。その際ロールズの「公正として



## 1.5 図表目次

### 1.5.1 図

I	論文構成の概観図	11
2-1	チッソ水俣工場・昭電鹿瀬工場の年次別アセトアルデヒド生産量	18
2-2	アセトアルデヒド製造工程	21
2-3	アセトアルデヒド生産量と周辺海域へのメチル水銀排出量推定値	22
2-4	食物連鎖によるメチル水銀の蓄積	24
2-5	補償協定の締結（新潟）	33
2-6	補償協定の締結（熊本）	34
2-7	日本全国水銀使用工場	37
2-8	阿賀野川産魚類の総水銀値の年次推移	43
2-9	1995年協定の枠組み	46
2-10	新潟水俣病被害者分布図	47
2-11	総合対策医療事業の拡充・再開の実施状況	48
2-12	2012年までの新潟水俣病救済措置	55
2-13	水俣病の認定状況の推移	58
2-14	毛髪水銀濃度別の水俣病認定患者の有病率	61
3-1	公害健康被害者に対する望ましい救済制度	67
3-2	作為犯の具体例	70
3-3	不作為犯の具体例	70
3-4	訴訟の種類	71
3-5	作為と不作為の比較	71
3-6	水俣病認定不作為違法確認の判決	73
3-7	公権力の不行使により不作為の国家賠償責任	75
3-8	犯罪被害者支援法	84
3-9	公害健康被害者に対する望ましい救済制度	85
4-1	水銀の種類	88
4-2	2010年日本の水銀用途	93

4-3	日本の金属水銀輸出量	97
5-1	鹿瀬町人口と鹿瀬工場従業員数の推移	114
5-2	チッソの従業員数の推移	117
5-3	水俣市税収に占めるチッソ納税額の割合	117
5-4	豊田市人口と豊田自動車（株）従業員数の推移	120
5-5	鹿瀬工場のアセトアルデヒドの生産量	123
5-6	鹿瀬工場売上高の推移	123
5-7	鹿瀬工場従業員数の推移	124
5-8	従業員数と売上高の散布図	124
5-9	鹿瀬工場賃金と物価指数の推移	125
6-1	スーパーファンド法の予算と分担金の推移	135
6-2	ブラウンフィールド法成立の経緯	139
7-1	通報先ごとの保護要件	161
7-2	カルテル・談合の摘発件数は近年減っている	175

## 1.5.2 表

2-1	新潟水俣病発生前後の漁獲高	25
2-2	新潟県有機水銀中毒研究本部の検診調査	28
2-3	新潟県・市・町における生業資金	29
2-4	新潟水俣病の診断基準	30
2-5	アセチレン水付加反応法によるアセトアルデヒド製造工場	38
2-6	1973年新潟県の工場別水銀消費量	39
2-7	新潟水俣病に関する関川と阿賀野川の比較	40
2-8	企業側からの支給	45
2-9	2016年2月時点の認定申請状況	48
2-10	特措法に基づく救済措置の申請状況	53
2-11	新潟水俣病訴訟	54
3-1	水俣病認定遅延国家賠償訴訟	76
3-2	熊本水俣病関西訴訟	78

4-1	日本国内の水銀生産量と輸入量	91
4-2	日本における最大水銀消費時期及び消費内容	92
4-3	東芝ライフスタイル株式会社水銀電池と代替電池の比較	94
4-4	柘植・岸本・竹内による選択実験における選択肢の例	102
4-5	環境化学物質対策の余命1年延長費用 (CPLYS)	103
5-1	鹿瀬発電所の労働者人数と賃金	107
5-2	昭電鹿瀬工場の歩み	109
5-3	昭和電工の歴代社長 (初代～第7代まで)	110
5-4	昭和肥料鹿瀬工場生産実績	111
5-5	鹿瀬工場従業員数	115
5-6	鹿瀬工場従業員数と売上高額及び全社の割合	121
5-7	総売上高の割合	122
6-1	ラブキャナルに投棄された化合物	130
6-2	ラブキャナル事件の略年表	130
6-3	スーパーファンド法の責任原理	131
6-4	スーパーファンド基金の財源内訳	133
6-5	スーパーファンド基金からの支出額・責任額	134
6-6	スーパーファンド法とその後の関連法律実施の推移	136
6-7	日本の土壌汚染対策法と米国スーパーファンド法の比較	140
6-8	中国工業経済発展の歩み	144
6-9	1952年-2003年中国GDPと工業増加値	145
6-10	中国と日本における水銀汚染事件の推移	148
7-1	公益通報者保護法の要件	160

## 第2章 新潟水俣病に関する解決の根本問題

### 課題

2016年2月の時点で、新潟水俣病では患者認定の申請件数は2,577件、棄却件数は1,388件で、熊本水俣病では申請件数は21,664件、棄却件数は11,859件となっている。両方とも棄却件数は申請件数の約50%を占めている。このように約50%が棄却になっていて、かつ未認定患者の訴訟が続いていることは未だに水俣病について解決されていない問題が残っていることを意味している。このように長期間経ても未解決であることの裏面には

①認定基準の厳格化。

②公害被害の「潜在化」。

の2つの要因があると考えられる。

①に関して、第2次訴訟以後は患者の認定基準が主な争点になっているが、上掲の熊本水俣病関西訴訟における最高裁判決は、国よりも緩やかな独自の基準で未認定患者の原告のほとんどを患者と認定した二審判決を追認した。しかし、その後も国は患者として認定するためには、原則として複数の症状が必要であるとして、厳しい認定基準を変更しておらず、種々の混乱を生じさせている。

また、②の公害被害の「潜在化」については企業、行政（政府、地方自治体）、住民に分けて分析した。その際、なぜ公害被害が「潜在化」するのか。「潜在化」の構造を分析・解明する必要がある。

### 2.1 新潟水俣病の原因解明

#### 2.1.1 新潟水俣病の発生経緯と「公式確認」

新潟水俣病がいつ始まったのかについては、「公式確認」「患者発見」「患者発生」のどの時点の問題にしたらいいだろうか、どの時点に着目するかは微小な問題ではなく、水俣病被害の本質にかかわる問題であると筆者は考える。

新潟県福祉保健部生活衛生課が編集した『新潟水俣病のあらまし』によれば、1965年5月31日に新潟大学医学部の椿・植木両教授は新潟県衛生部に「原因不明の水銀中毒患者が阿賀野川下流沿岸部落に散発」と報告し、1965年6月12日に椿・植木両教授と新潟県衛生部が「阿賀野川流域に有機水銀中毒患者7人発生、うち2人死亡」<sup>5</sup>と正式に発表した。一般に5月31日が新潟水俣病発生の「公式確認」の日とされるが、県が新潟水俣病を「公式に」「確認」したことを文字通り厳密にとらえれば、6月12日を「公式確認」の日とした方がより適切だと考える。ちなみに、環境省水俣病情報センターが編集した「水俣病の原因究明」は新潟水俣病について5月31日を「患者発見」の日といている。

熊本県の場合「水俣病の原因究明」と新潟県福祉保健部生活衛生課が編集した『新潟水俣病のあらまし』では、1956年5月1日に新日本窒素肥料株式会社（以下チッソと省略）水俣工場附属病院の細川一院長が「原因不明の脳症状を呈する患者4人が入院した」<sup>6</sup>と水俣保健所所長に報告したことをもって、水俣病「公式発見」の日といている。この点一般財団法人水俣病センター相思社の「水俣病略年表」と水俣市立水俣病資料館が編集した『水俣病その歴史と教訓』では、1956年5月1日を熊本水俣病の「公式確認」の日といている。

結局、新潟の場合1965年5月31日に水銀中毒の「患者発見」とするのが適切ではないだろうか。ただ「患者発見」を問題にするなら、1965年1月18日に当時東京大学助教授であった椿はある患者を有機水銀中毒の疑いで診断、毛髪から390 $\mu\text{g/g}$ の水銀を検出しているので、この時点ですでに患者は「発見」されていることになる<sup>7</sup>。もし、この時点で国や県が「公式発表」していれば、被害の拡大を防げたのではないだろうかという患者の意見もあった<sup>8</sup>。

<sup>5</sup> 新潟県福祉保健部生活衛生課『新潟水俣病のあらまし』、新潟県、2015年、46頁。

<sup>6</sup> 水俣市立水俣病資料館『水俣病 その歴史と教訓』、水俣市企画課、2007年、5頁。

<sup>7</sup> 飯島伸子・舩橋晴俊『新潟水俣病問題—加害と被害の社会学』、東信堂、2006年、19頁。

<sup>8</sup> 斎藤恒の『新潟水俣病』には次のような記述がある。椿は公表の遅れた原因について「公表が遅れて被害が大きくなったことはお気の毒に思う。しかし、一月に最初の有機水銀中毒を発見したとき三つの原因が考えられた。一つは水銀農薬、二つ目は皮膚病に使う水銀軟膏であり、三つ目が工場排水による水俣病である。水俣病の場合には問題が大きく、一人ということはないので、五例まとまったら公表し

筆者はそもそも、いつ患者が「発見」されたかということよりも、いつ患者が「発生」したのかということの方がより重要な事実と考える。なぜなら、「患者発見」という発想は行政を中心とした見方で患者を中心とした見方ではないからである。堀田恭子によると、1971年の第1次訴訟の判決で、水俣病と認定された新潟の第1号の患者は1963年に水俣病のような症状を発症し、1964年に死亡している<sup>9</sup>。したがって患者の発生は1965年のかなり前ということになる。1959年には水銀を含むカーバイド残渣が流出して阿賀野川の魚類が全滅に近い状態になった。この事件は「昭和電工（以下昭電と略す）の毒水事件」としてよく知られている<sup>10</sup>。このことから推察されるように1963年より前に患者が発生している可能性は高い。1936年3月には昭電鹿瀬工場でアセトアルデヒドの生産が開始されているので、患者の発生は1936年3月以降であることは間違いないが、真の患者発症の日は不明である。2015年5月31日には水俣病の「公式確認」から50年ということで式典が行われたが、「公式確認」の日には実はさほど重要性がないことになる。意味があるのは第1号の患者が水俣病の症状を発症した1963年ということになる。鹿瀬工場は1965年1月にアセトアルデヒドの生産を停止しているが、その停止の後に「公式確認」をしたのではないのかという疑惑も出てくる。

### 2.1.2 新潟水俣病の発生原因

昭電鹿瀬工場では、酢酸や酢酸ビニールの原料となるアセトアルデヒドを生産していた。同工場は1936年からアセトアルデヒドの生産を始め、1936年から1956年までは不明であるが、1960年には約11,800トンを生産し、新潟水俣病発生直前の1964年には19,476トンを生産したが、1965年1月には生産を停止している。

---

ようと思っていた」<sup>8</sup>である。しかし、水俣病患者の桑田は「三つの原因が考えられたら何故その通りに公表しなかったんですか。川魚が危険かも知れぬとわかったら、私どもは入院した弟にミゴ（ニゴイ）の刺身を運びはしなかった。弟は死なないですんだんではないですか？」と反論している。

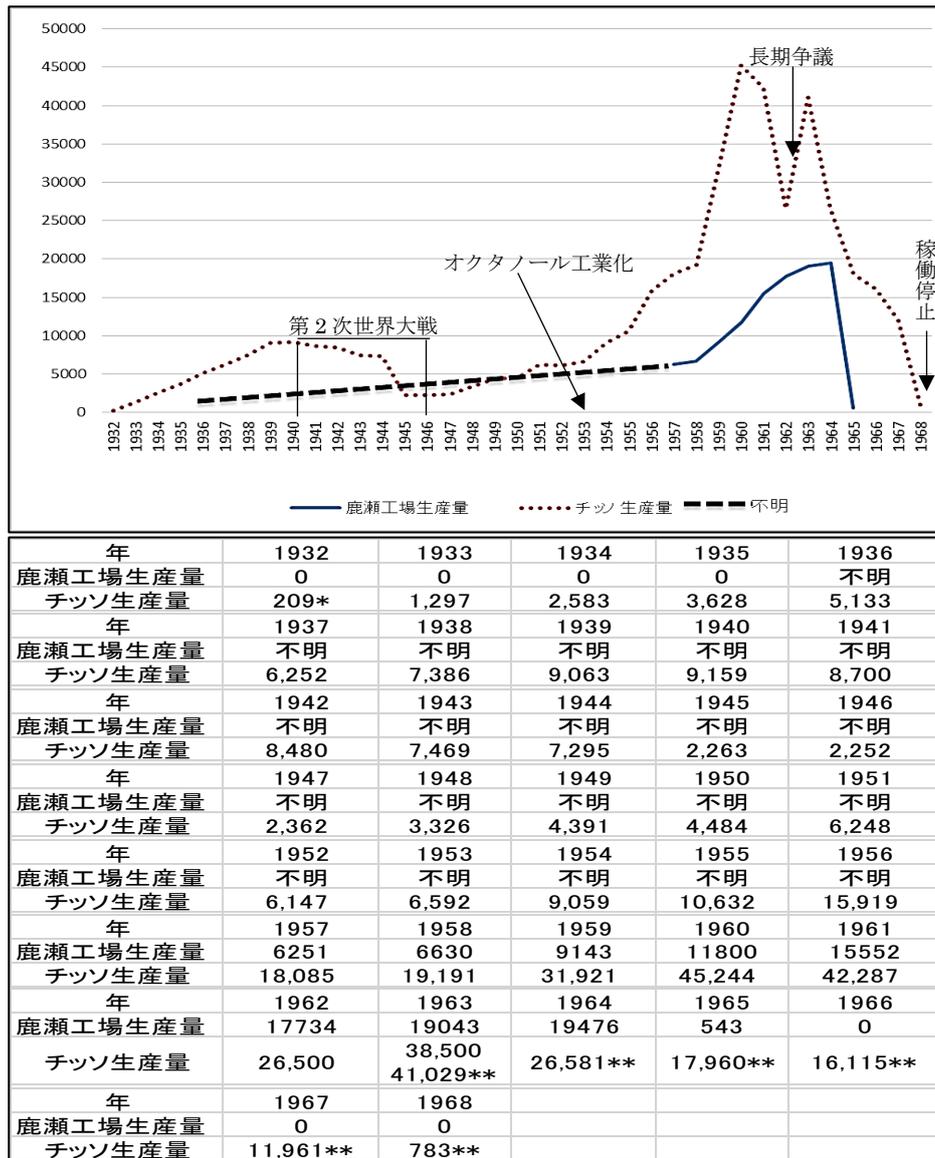
斎藤恒『新潟水俣病』、毎日新聞、1996年、49頁。

<sup>9</sup> 堀田恭子『新潟水俣病問題の受容と克服』、東信堂、2002年、54頁。

<sup>10</sup> 飯島伸子・舩橋晴俊『新潟水俣病問題—加害と被害の社会学』、東信堂、2006年、11頁。

これに対して、チッソ水俣工場では 1956 年の熊本水俣病の発生のときに 15,919 トン生産し、その後も生産を続けピーク時の 1960 年には 45,244 トンを生産し、1968 年まで生産を続けた（図 2-1 は、チッソ水俣工場・昭電鹿瀬工場の年次別アセトアルデヒドの生産量を示す）。

図 2-1 チッソ水俣工場・昭電鹿瀬工場の年次別アセトアルデヒド生産量  
(単位：トン)



※12月分欠。

※※会計年度の集計。

※鹿瀬工場のアセトアルデヒドの製造については 1936 年生産開始; 1956 年第 1 期石油化

計画；1936－1956年以前の生産量は不明。1959年第2期石油化計画。

※※1963年については38.500 tと41.029 tの二つの数字があり、どちらが正しい数字なのか不明である。筆者は41.029 tを採用した。

出典：新潟県福祉保健部生活衛生課『新潟水俣病のあらまし』、新潟県、2015年、14頁。

橋本道夫『水俣病の悲劇を繰り返さないために－水俣病の経験から学ぶもの－』、中央法規出版、2000年、13頁。西村肇・岡本達明『水俣病の科学』、日本評論社、2002年、68－69頁。各資料を基に作成。

前述した1965年6月12日の発表では、原因は川魚と推定され、同年9月には、厚生省（現、厚生労働省）に新潟水銀中毒事件特別研究班が組織され、原因究明に当たった。

研究班は、1966年3月に関係各省庁合同会議で、昭電鹿瀬工場の排水が原因であると報告した。しかし、通産省（現、経済産業省）が鹿瀬工場の排水口などからメチル水銀が検出されていないと異議を唱えたため、結論は保留され、「事件はメチル水銀化合物によって汚染された魚介類の摂取によって発生したものであるが、工場排水と断定するには不十分」という内容の中間報告が出された。この裏には、通産省と厚生省の対立があり、これは結局経済発展と環境保護の立場の対立ということになる。

その後も厚生省特別研究班は汚染源の究明を続け、1967年4月、疫学的調査結果等を踏まえ、原因は阿賀野川の上流にある昭電鹿瀬工場の排水である旨の報告を厚生省に提出した。また、新潟大学と県は工場の排水口の水苔からメチル水銀を検出するなど、工場の排水が原因であることを明らかにした。

しかし、昭電はこうした動きに反論して、新潟水俣病の発生は1964年の新潟地震によって流出した農薬が原因であるとの説を取った<sup>11</sup>。

この二つの主張の対立は、結果的に水俣病の発生原因の確定を遅らせる要因ともなった。1968年9月26日に政府は、水俣病に関する政府見解を発表した<sup>12</sup>。これによると、熊本水

---

<sup>11</sup> 『判例タイムズ 第22巻第14号通巻第267号』、判例タイムズ社、1971年、160頁。

<sup>12</sup> 「朝日新聞」、1968年2月27日付。

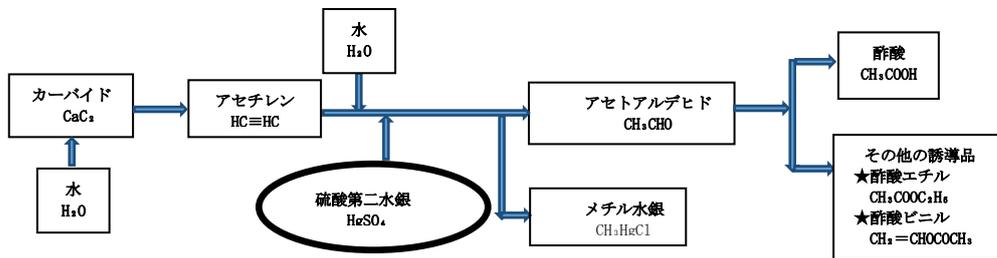
俣病はチッソの工場排水が原因と断定している一方、新潟水俣病は 1976 年 8 月 30 日の食品衛生調査会の答申をふまえ、昭電鹿瀬工場のアセトアルデヒド製造工程中で副生されたメチル水銀化合物を含む排水が中毒発生の「基盤」であるとしている。「基盤」とは水銀汚染の原因は主として昭電鹿瀬工場の排水であるが、農薬説にも可能性があるという意味を含めている。この点厚生省が政府見解にわざわざ異例の厚生省の「解釈」をつけていることから通産省と厚生省の対立が伺える。政府見解の発表は、新潟水俣病の「公式確認」から 3 年後である<sup>13</sup>。

1968 年の政府見解において鹿瀬工場で副生されたメチル水銀が新潟水俣病の「基盤」となっている旨の発表があった後も、昭電は農薬説を主張したが、1971 年の新潟水俣病第 1 次訴訟の判決は工場廃液説（甲説）、農薬説（乙説）の二説を検討し、「汚染の場所的態様との関係をみても、河口付近部落において患者発生が集中していること、頭髮水銀量が下流住民ほど高いこと、河口付近の川魚体内に高水銀があることなどは、甲説でも説明がつくとはいえ、乙説の方が説明し易い現象であるといえよう。しかし、乙説にも不利な現象があり、特に鹿瀬町居住の遠藤ツギの頭髮に高水銀が含有されメチル水銀も検出されたこと、および鹿瀬工場排水口付近の水苔からメチル水銀が検出されたことなどは、乙説では到底説明できないところである。したがって、説明の難易はあるとしても、甲説では阿賀野川の汚染態様との関係を一応矛盾なくすべて説明することができるのに対し、乙説ではこれと矛盾し説明不可能な現象もあることとなる。」<sup>14</sup>とし、鹿瀬工場の排水が新潟水俣病の原因であると明言していて、新潟水俣病の原因について争いはなくなった。メチル水銀が発生した過程は以下の通りである。（図 2-2）

<sup>13</sup> 新潟県福祉保健部生活衛生課『新潟水俣病のあらまし』、新潟県、2015 年、11-12 頁。

<sup>14</sup> 『判例タイムズ 第 22 巻第 14 号通巻第 267 号』、判例タイムズ社、1971 年、167 頁。

図 2-2 アセトアルデヒド製造工程 (含む化学式)



出典：新潟県福祉保健部生活衛生課「新潟水俣病のあらまし」、新潟県、2015年、14頁を基に作成。

硫酸第二水銀はアセチレンからアセトアルデヒドを作る過程の触媒として使われている。触媒とは化学反応の際に、それ自身は変化せず、他の物質の反応速度に影響する働きをする物質であり、触媒の機能を果せばその他の物質でもよいことになる。水俣病発生以後はワッカー酸化によってアセトアルデヒドを製造している。ワッカー酸化とは塩化パラジウムと塩化銅を触媒としてアルケンを酸素によってカルボニル化合物へ酸化する化学反応である。1959年にドイツでこの反応を触媒化することに成功した。

チッソは有機水銀説に対する反論の中で次のような問題を提起した<sup>15</sup>。すなわち、

- ① 1932年から水俣でアセトアルデヒドを製造していたのに「なぜ1954年に至って」水俣病が多発したのか。
- ② 日本でも世界でもアセトアルデヒドを製造している工場はたくさんあるのに「なぜ水俣だけが」健康被害者を出したのか。

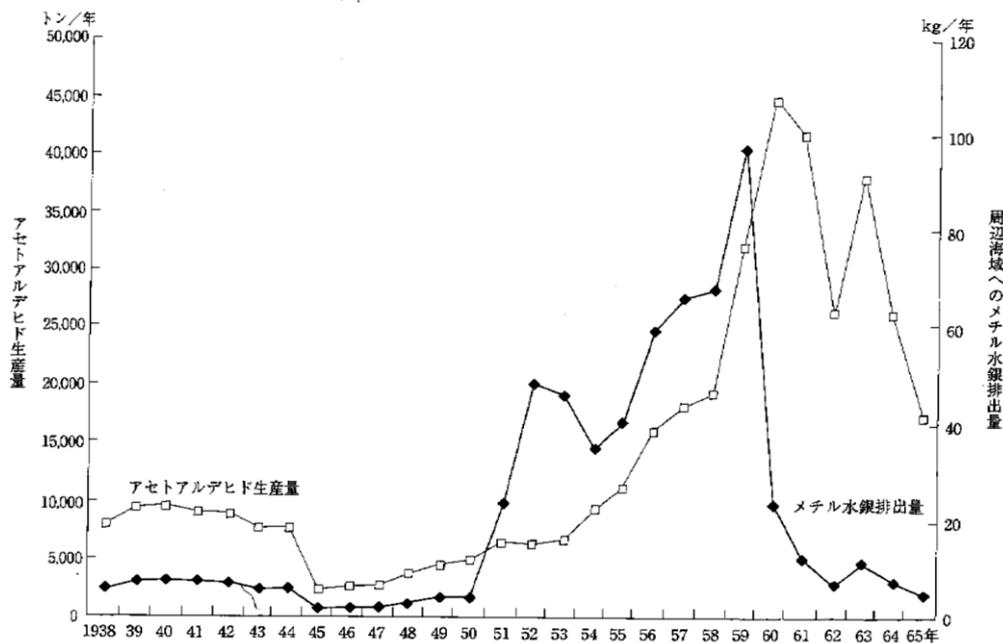
①については図2-1で示したように、チッソは1939年にすでに9,000tのアセトアルデヒドを生産していて、戦後この量に戻ったのは1954年である。もっと以前に水俣病が発生しなかったのはなぜかという疑問である。

1941年は太平洋戦争の始まりの年であり、戦争の混乱で被害に気付かなかったという可能性もあるが、西村肇・岡本達明(2002)は独自の研究により、メチル水銀の排出量を推定

<sup>15</sup> 西村肇・岡本達明『水俣病の科学』、日本評論社、2002年、19頁。

し、1954年に至って水俣病が発生したのは1952年からメチル水銀の排出量が急上昇したからであるとする。メチル水銀の排出量の急上昇の原因は、助触媒である「マンガ使用中止による比率の増大とプロセス変更時の技術的失敗による母液廃棄・流失の増大」<sup>16</sup>と主張する（図3-2）。

図2-3 アセトアルデヒド生産量と周辺海域へのメチル水銀排出量推定値  
(1938-1965年)



出典：西村肇・岡本達明『水俣病の科学』、日本評論社、2002年、307頁。

②の「なぜ水俣だけが」という問題については、「プロセス用水の管理が悪く反応器内の塩素イオン濃度が高かったため、反応器内で生成したメチル水銀が蒸発しやすい塩化メチル水銀になっており、そのため系外に出やすかった」<sup>17</sup>。さらに、「メチル水銀以外の大量の汚濁物質のために、メチル水銀を含んだ表層の魚が斃死し、海底に沈み、これが食物連鎖で底生魚にも蓄積され、これを漁民が食べたことが、被害を引き起こした」<sup>18</sup>とする。この見解は

<sup>16</sup> 西村肇・岡本達明『水俣病の科学』、日本評論社、2002年、318頁。  
<sup>17</sup> 西村肇・岡本達明、『水俣病の科学』、日本評論社、2002年、318頁。  
<sup>18</sup> 岡敏弘『環境経済学』、岩波書店、2006年、121頁。

なかなか説得力のあるものであるが、チッソの工場排水にメチル水銀が健康被害を引き起すほど含まれていたという説明であって、ほかのアセトアルデヒド製造工場の排水にメチル水銀が含まれていたことの可能性は否定できない。

筆者はほかの工場排水にもメチル水銀が含まれていた可能性を否定できないと考えるが、メチル水銀が含まれていたとしても住民がその流域の魚を食べなければ、被害が発生しない。例えば、関川の水質状況は悪臭や水の変色が恒常的であり、喫食者が少なかった（表 2-7）。

1973 年の新潟県内の水銀排出量の資料はあるが（表 2-6）、その他の年度及び県外のアセトアルデヒド製造工場水銀排出量は不明である。特に鹿瀬工場では 1965 年 1 月にアセトアルデヒド製造プラントを直ちに解体撤去し、製造工程図を含む全資料を焼却したので詳細は分からない（第 2 章 2.3.2）。

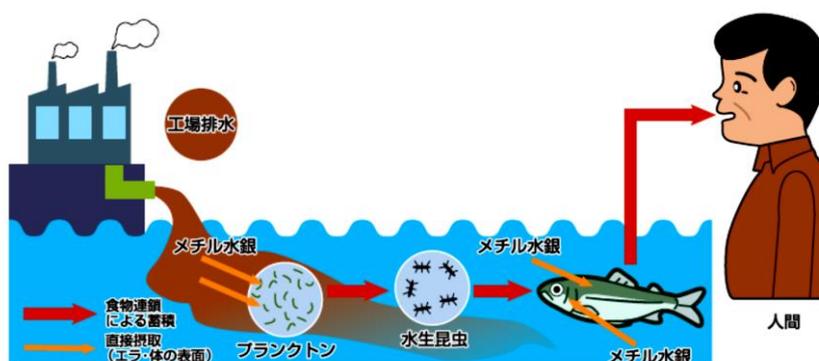
### 2.1.3 新潟水俣病の発生病理

水俣病は、一般に魚介類に蓄積された有機水銀を経口摂取することによって起こる神経系の疾患である。図 2-3 のように致死性の有機水銀で食用の魚が汚染されたので、その魚を食用とし、必要な蛋白源として生活していた不特定多数の人たちがその被害を受けた<sup>19</sup>。ここで注目すべきなのは、水俣病に罹患したのは魚を食べた人又はその胎児に限定されることである。第 2 章の 2.2.5 で後述するように熊本の第三水俣病でも新潟の第三水俣病でも水銀被害は発生していたと筆者は考えているが、被害が重大化しなかったのはその地域の魚を食べた人が少なかったからである。

---

<sup>19</sup> 齊藤恒『新潟水俣病』、毎日新聞社、1996 年、207 頁。

図 2-4 食物連鎖によるメチル水銀の蓄積



出典：新潟県福祉保健部生活衛生課『新潟水俣病のあらまし』、新潟県、2015年、15頁。

体内に取り込まれたメチル水銀は、消化管から95–100%吸収される。そして、血液により全身の臓器に運搬され、特に肝臓と腎臓に多く蓄積する。メチル水銀化合物は、無機水銀化合物や他の有機水銀化合物と異なり、本来有害物質が脳内に侵入することを防ぐ血液脳関門を容易に通過できる性質を持ち、一部は脳内へと移行し中枢神経に蓄積するため、神経細胞が障害を受けて神経症状、精神症状が引き起こされる<sup>20</sup>。

水俣病には後天性のものと先天性（胎児性）のものがある。後天性のものは有機水銀に汚染された魚介類を、反復継続して摂食することによって起きる中毒性の神経系疾患で、先天性のものは胎児が母親から胎盤を介して胎児の脳が障害を受けるものである。メチル水銀化合物は血液胎盤関門を容易に通過する。

後天性水俣病の主要症状は、感覚障害（しびれ感、感覚鈍麻）、求心性視野狭窄、聴力障害、小脳症候（言語障害、歩行障害、運動失調、平衡障害）である。また、先天性（胎児性）水俣病は、知能発育障害、言語発育障害、そしゃく嚥下障害、運動機能障害、流涎などの脳性小児マヒ様の症状を呈する<sup>21</sup>。

<sup>20</sup> 神経細胞ではなく、大脳皮質に障害が起こるという説もある。むしろ世界的通説は後者である。（第2章の2.3.1より参照）

<sup>21</sup> 環境省『環境白書 昭和48年版』、1973年、第5章第2節。

## 2.2 新潟水俣病の被害と救済

### 2.2.1 新潟水俣病の被害状況

#### 2.2.1.1 漁業

メチル水銀は人体に対する被害の他漁業にも影響を与えた。水俣病「公式確認」の前には、阿賀野川流域漁業は被害を受けており、1959年1月昭電鹿瀬工場裏手のカーバイド残滓捨て場が崩壊して、堆積物が流出し、阿賀野川本流の魚はほとんど死滅した。阿賀野川漁協協議会は昭電に対して補償を要求し、3月に損害補償金2,400万円で妥結した。

「公式確認」後阿賀野川周辺の漁業は深刻な打撃を受けた。例えば、河口の新潟市松浜地区では、患者発生地区の人が扱っているというだけで海産魚まで売れなくなり、また、福島潟、新井郷川のフナ、コイ、雷魚といった川魚も阿賀野川周辺の魚ということから敬遠され、飼料用に安価で売買されるなどのあおりを受けた。

新潟水俣病「公式確認」直後の1965年6月17日には、松浜漁協組合長らが、県衛生部や樺新潟大学医学部教授に対し早期原因究明を陳情した。同年7月13日、県は、漁獲の自主規制を行っている阿賀野川河口の各漁協に対し見舞金として総額50万円を支給した。

阿賀野川流域の6つの漁協の漁獲高を水俣病の発生前後で比較してみると、表2-1が示すように、遡上魚では約23%、川魚では約65%も減少している。漁獲高が減少した理由は、魚が捕れなくなったからではなく、捕っても売れないため捕らなかったからであった。

表2-1 新潟水俣病発生前後の漁獲高

単位：万円

	1962-1964年（平均）	1965年
遡上魚（サケ・マス・アユ）	5,567	4,276
川魚（コイ・フナ・ヤツメ）	2,711	934

出典：新潟県福祉保健部生活衛生課『新潟水俣病のあらまし』、新潟県、2015年、19頁。

1965年6月28日、新潟県は関係各漁業協同組合に対し阿賀野川下流域（横雲橋から河口まで14km）の魚介類について、同年7月1日から8月31日までの間、採捕しないように通知し、7月12日には関係保健所に対し食品衛生法に基づく指導を指示した。8月31日には、サケ、マス、アユなどの遡河性魚類についてのみ採捕禁止を解除した。1966年4月には、上流の魚にも多量の水銀が検出されたことから、横雲橋上流にも漁獲規制を適用し、住民に川魚をとって食べないように指導した。

これら食用抑制に関する行政指導については、①当初横雲橋の下流にのみ適用したために上流の被害がより拡大した。②法的規制によらなかったために食用抑制が徹底されなかったなどの批判が指摘されている<sup>22</sup>。

こうした漁業被害から阿賀野川漁業協同組合連合会は、漁場の回復と公害の防止、漁業の損失補償を求め、昭電に対して補償を要求した。

- ・1968年3月、1965年1966年分として3,963万円を。
- ・1969年2月、1967年分として約1,667万円を。
- ・1970年5月、1968年分として1,628万円を。

また、1968年8月に松浜漁協・鮮魚組合・鮮魚小売行商小売人代表は昭電に対して総額3,970万円の補償を要求した。

そして、昭電は1971年9月の第1次訴訟の判決を待つて漁連と交渉を行い、数回の交渉の結果、1972年4月、5,000万円の漁業補償協定を締結した。

#### 2.2.1.2 地域住民

水俣病は、被害者の命や健康を奪っただけではなく、被害者やその家族は、周囲からの差別、中傷、偏見によって精神的にも苦しめられた。水俣病が発生した当初から、その原因が不明であったことから「タタリ」「伝染病」と誤解され、その結果地域から孤立したり、地域

---

<sup>22</sup> 齊藤恒『新潟水俣病』、毎日新聞社、1996年、303頁。

外でも差別を受けたりした。水俣病センター相思社常務理事の永野三智は「外の世界が水俣病をどう見ているのか、初めて知ったのは小学5年の時でした。旅先のタイのプールで会った日本人男性が、水俣から来たと話した途端に「うつるんじゃない？」と出て行きました。中学時代には「水俣病がうつる、汚い」と言われました。水俣を恥ずかしいと思い、中学卒業後に地元を離れてからは、水俣出身だということを隠しました」<sup>23</sup>とその体験を書いている。

原因がメチル水銀中毒によるものであると判明してからも、病気のために仕事を辞めさせられたり、子どもの就職や結婚で差別を受けたりすることがあったと言われている。具体的な事例を拾うと、「Rさんは松浜で生まれ育った。前述のとおり、松浜では漁協の取り決めで『松浜に水俣病患者はいない』と申し合わせた。自分の身体がおかしいと実感しても松浜の人々は『水俣病患者だ』と名乗ることもできず、行動も起こせない立場にあった。問題が起きた下流域に位置し水俣病患者の子どもは就職できない、結婚できないといううわさ話が直接入ってくる所でもあり、Rさんには二重に『水俣病患者であること』が名乗れない内的な葛藤があった」<sup>24</sup>。特殊な事例として、昭電の社員が被害者になった事例がある。「Lさんは6月に提訴をして10月末に退職したが、その間、原告であることを会社に隠していた。昭電の社員が原告になったということでテレビ局が仕事の所を写させてくれとやってきた。Lさんは裁判の影響を考えるとだめとも言えず、門から歩くところ、足だけならということでテレビにうつったが、翌日にはその歩き方で会社の人にわかってしまった。しかし、Lさんは同僚から言われてもしらを切った。『罪をおかしたわけじゃないから平気だったけど、会社の手前が悪いからね。』そして半年後、退職勧告を受け、1カ月早い退職をした。54歳であった」<sup>25</sup>。

さらに、救済を求めた裁判の結果、補償金を受け取ることになることから「金銭目的」「ニセ患者」だと中傷されたり、「補償金で水俣御殿を建てた」などとねたまれることがあった。

<sup>23</sup> 「朝日新聞」、2016年5月27日付。

<sup>24</sup> 堀田恭子『新潟水俣病問題の受容と克服』、東信堂、2002年、185頁。

<sup>25</sup> 堀田恭子『新潟水俣病問題の受容と克服』、東信堂、2002年、160-161頁。

こうした差別や中傷を恐れ、病気を隠しつつ生きて亡くなった人もいっているとされている<sup>26</sup>。このように公害被害の「潜在化」の原因は企業だけでなく、患者の側にもある。

同時に水俣病は、地域の絆をも破壊し、人々の間に埋めがたい深い溝を生み出した。被害者が差別や偏見にさらされたのは、住民へ水俣病の正しい知識が伝わっていなかったためであり、それは、行政を中心とする水俣病理解のための啓発活動が不足していたからだと言礼子の指摘がある<sup>27</sup>。

新潟水俣病「公式確認」の直後 6 月 16 日に、新潟県と新潟大学は合同で新潟県水銀中毒研究本部を設置（7 月 31 日から新潟県有機水銀中毒研究本部と変更）し、県内の検診調査を行った。（表 2-2）

表 2-2 新潟県有機水銀中毒研究本部の検診調査

年	期間	調査回数	対象者	人数
1965	6月16日～26日	第1回第1次・第2次健康診断	新潟市、豊栄町	29,130
	8月23日～9月18日	第1回第3次健康診断	全流域の10市町村	30,057
1970	10月9日～	第2回第1段階健康アンケート調査	阿賀野川沿岸11市町村	12,000
	12月5日～28日	第2回第2段階健康診断	/	1,013
1971	10月16日～11月20日	第2回第1次補助健康検診	11市町村	2,034
1972	5月17日～6月13日	第2回第3段階精密検査	/	83

出典：飯島伸子・船橋晴俊『新潟水俣病問題－加害と被害の社会学』、東信堂、2006年、275－307頁を基に作成。

1965年9月20日に水銀中毒患者及び水銀保有者に対する特別措置要綱を決定し、患者に対して医療費全額負担と医療手当の支給を決定し、新潟県・新潟市・豊栄町は被害者に対して生業資金の貸付を開始した。

<sup>26</sup> 堀田恭子『新潟水俣病問題の受容と克服』、東信堂、2002年、157－191頁。

<sup>27</sup> 関礼子『新潟水俣病をめぐる制度・表象・地域』、東信堂、2003年。

表 2-3 新潟県・市・町における生業資金

単位：万円

年	期間	県・市・町	対象	金額
1965	12月30日～	新潟県・新潟市・豊栄町	22世帯	各5
1966	12月27日～28日	新潟市・豊栄町	22世帯	各10
1967	8月5日	新潟市・豊栄町	/	各10～20
1968	12月28日	新潟市	/	/
1969	8月12日～12月20日	新潟市	/	各20～10の 3ランク
1970	8月11日	新潟市	22世帯	各10～20

出典：飯島伸子・船橋晴俊『新潟水俣病問題－加害と被害の社会学』、東信堂、2006年、  
275－307頁を基に作成。

1971年19月に、新潟県・新潟市・豊栄町は患者世帯に対して1965年から1971年5月  
までの生業資金、総額4,000万円を返済不要と決定した。

### 2.2.2 水俣病健康被害者への認定基準

1969年に「公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法」（1969年法律第90号、以下「救済法」と略す）が公布・施行された。1973年には「公害健康被害の補償等に関する法律」（1973年法律第110号、以下「公健法」と略す）に引き継がれた。救済法の第1条は、「事業活動その他の人の活動に伴って相当範囲にわたる著しい大気の汚染又は水質の汚濁が生じたため、その影響による疾病が多発した場合において、当該疾病にかかった者に対し、医療費、医療手当及び介護手当の支給の措置を講ずることにより、その者の健康被害の救済を図ることを目的とする。」と規定する。

この救済法では、水俣病にかかっている人を関係県知事及び市長が認定して、医療費などの支給を行うもので、患者の認定は、医師からなる認定審査会の意見を聴いて行われることとなった。

この認定には本人からの申請が必要であったが、申請者は次第に増えていった。しかし、熊本県の認定審査会ではイギリスのハンター・ラッセル症候群<sup>28</sup>の症状が揃っていることを基準にしたため、申請しても認定される患者は少なかった。もともとハンター・ラッセル症候群は水銀が直接体内に入った症例でありこれを水俣病の判定に使うことは不当である。これに対して新潟県では事情は異なる。新潟では一斉検診がアンケート調査、現地検査、新潟大学での精密検査の3段階で行われ、その際の診断基準は表2-4であり、申請者のほとんどが水俣病と認定された。

表2-4 新潟水俣病の診断基準

①	神経症状発見以前に阿賀野川の川魚を多量に摂取していたこと
②	頭髮（または血液、尿）中の水銀量が高値を示したこと※
③	下記の臨床症候を基本とすること※※
	・感覚障害（しびれ感、感覚鈍麻）
	・求心性 <sup>29</sup> 視野狭窄
	・聴力障害
	・小脳症候（言語障害、歩行障害、運動失調、平衡障害）
④	類似の症候を呈する他の疾患を鑑別できること※※※

※この値は水銀摂取を止めれば、数カ月以内に正常に復するので、川魚摂取時期との関連において考慮すること。また、その時期の水銀量が不明の場合、できるだけ状勢判断に行うこと。たとえば同一家族で食生活を共にしていたものの中に水俣病患者があったり、頭髮などの水銀量が高値を示したものがあれば重視すること。

※※以下の4症候をすべて具備しなければならないわけではない。また感覚障害は最も頻度が高く、特に四肢末端、個口囲、舌に著明であること。またこれが軽快し難いことを重視する。

<sup>28</sup> 典型例では四肢末梢優位（手足の先端にいくほど、強く痺れたり、痛覚などの感覚が低下する）、の感覚障害、運動失調、難聴、言語障害、求心性視野狭窄、震えなどの共通の症状群を示した。

<sup>29</sup> 求心性は筒を通して見るようにという意味である。

※※※糖尿病などによる末梢神経障害、脳血管障害、頸椎症、心因性疾患は、とくに注意を要する。ただし、上記の疾患をもっている、患者の症候がそれのみで説明し難い場合は、水俣病と診断することができる。

出典：関礼子『新潟水俣病をめぐる制度・表象・地域』、東信堂、2003年、46頁。

これに対して患者の一人は行政不服審査請求を起し、1971年8月に大石武一環境庁長官の棄却処分取消裁決と「有機水銀の影響が否定できない場合は認定せよ」との事務次官通知を引き出した（なお、環境庁の発足は1971年7月で、それまで水俣病の所轄官庁は厚生省であったが、以後は環境庁（2001年以後は環境省）の所管となった。）。

その通知の内容は、

- ① 水俣病の諸症状の一つでも認められ、かつ疫学的条件があれば、水俣病と認定するものとしていた。症状については四肢末端、口囲のしびれ感にはじまり、言語障害、歩行障害、急心性視野狭窄、難聴などをきたすこと。また、精神障害、振戦、痙攣その他の不随意運動、筋強直などをきたす例もあること、主要な症状は求心性視野狭窄、運動失調（言語障害、歩行障害を含む）、難聴、知覚障害であること。
- ② 認定に際して、症状の軽重については問わないこと。
- ③ 「都道府県知事などが行った認定に係る行政処分は、ただちに当該認定に係る指定疾患の原因者の民事上の損害賠償責任の有無を確定するものではないことなどであった。

このように非常に認定しやすい基準を使用した。ただ、この患者の認定を受けるメリットは生業資金の貸付・医療費負担・医療手当に限定されていて、補償とは関係がないことに注目すべきである。

### 2.2.3 第1次訴訟（1967年6月12日提訴）と補償協定

上述③のように、救済法で患者と認定されても、原因企業の民事上の損害賠償責任の有無を確定するものではなかったため、新潟水俣病は1967年提訴1971年判決で、熊本水俣病は1969年提訴1973年判決で、水俣病に対する昭電及びチッソの加害者責任が確定した。

1967年6月12日、第1陣の患者3家族13人（最終的には第8陣までの34家族77人）が、昭電を相手取って総額約5億3,000万円の損害賠償を求める訴えを新潟地方裁判所に起こした。この訴訟は日本で初めての本格的な公害裁判として注目され、この後にイタイイタイ病、四日市ぜんそく、熊本水俣病の訴訟提起が続くことになる。

1971年9月29日第1次訴訟の判決では、

① 阿賀野川に起こった水銀中毒は、昭電がアセトアルデヒド製造工程中から副生されるメチル水銀を阿賀野川に排出し、それに汚染された川魚を多く食べたことが原因である。（因果関係）「本件のような化学公害事件においては、被害者に対して自然科学的な解明までを求めることは、不法行為制度の根幹をなしている衡平の見地からして相当ではなく、…（中略）…、その情況証拠の積み重ねにより、関係科学との関連においても矛盾なく説明ができれば、法的因果関係の面ではその証明があったものと解すべきであり、…（中略）…、汚染源の追求がいわば企業の門前にまで到達した場合、…（中略）…、むしろ企業側において、自己の工場が汚染源になり得ない所以を証明しない限り、その存在を事実上推認され、その結果すべての法的因果関係が立証されたものと解すべきである」<sup>30</sup>。

② 「被告は少なくとも田宮委の事実上の活動が終わりに近い昭和三六年暮ころまでには、熊大を中心とする有機水銀説を額面どおり信用したかどうかはともかくとして、これに重大な関心を抱き、水俣病の発生とアセトアルデヒド製造工場排水との結びつきに関し学者間で議論がかわされていたことは認識していたものと推認でき、チッソ水俣工場の工場排水が死者までも発生している水俣病の汚染源として疑われていることを被告において知悉していたことは、すでに判示したところから明らかである。しかし、原告ら主張のように、被告が右以上に水俣病の発生機序を明確に知っていたうえ、『鹿瀬工場の排水中にメチル水銀が含

<sup>30</sup> 『判例タイムズ 第22巻第14号通巻第267号』、判例タイムズ社、1971年、167-168頁。

まれており、それが阿賀野川沿岸住民を水俣病に罹患させることがあっても、これを容認していた』 事実は、これを認めるにたりる証拠がない。」<sup>31</sup>として故意は認定しなかったが、

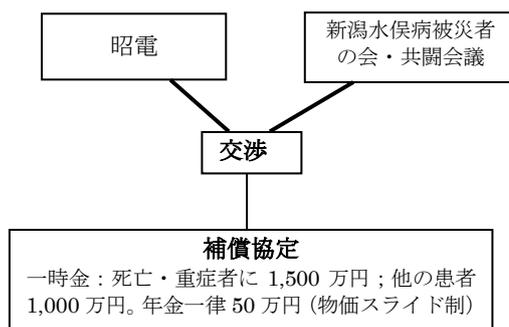
③ 昭電には、1961 年暮れ頃までには熊本水俣病の原因が工場排水であることを知っていたにもかかわらず、メチル水銀を含む工場排水を阿賀野川に排出した過失があるとして、原告が勝訴した。被告の昭電が判決前に控訴権を放棄していたため、総額 2 億 7,000 万円の損害賠償を認めた判決が確定した。

第 1 次訴訟の判決後、新潟水俣病の被害はますます広がりを見せ、法律に基づく認定制度により認定された患者が 300 人を超え、認定申請中の人も 500 人に達する状況の中、新潟水俣病被災者の会と新潟水俣病共闘会議は、判決による補償額が低額であったことや再発を防止するためなどから、統一要求をまとめ、昭電に対して直接交渉を申し込んだ。

被害者らは署名運動や関係地域における集会などに取り組み、熊本水俣病裁判で原告勝訴の判決が出される状況の中、十数回の交渉を経て、1973 年 6 月 21 日に補償協定が結ばれた。

その内容は、認定患者に対する一時補償金、物価スライドによる年金給付、医療給付のほか、協定の前文で水俣病の再発防止や公害の未然防止などをうたうものであった<sup>32</sup>。

図 2-5 補償協定の締結（新潟）



出典：環境省『水俣病の教訓と日本の水銀対策』、環境省環境保健部環境安全課、2013 年、

7 頁を基に作成。

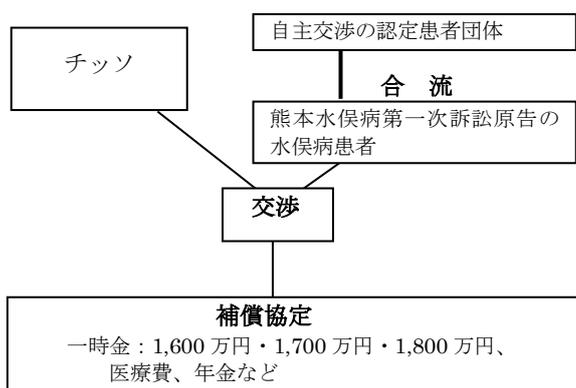
<sup>31</sup> 『判例タイムズ 第 22 巻第 14 号通巻第 267 号』、判例タイムズ社、1971 年、171 頁。

<sup>32</sup> 新潟県福祉保健部生活衛生課『新潟水俣病のあらまし』、新潟県、2015 年、22-23 頁。

原告に認められた損害賠償額の方が補償金額より低いことが問題になったが、交渉により認定患者が原告であったか否かを問わず、補償協定の適用を受けることになった。この点坂東克彦は「最初に立ち上がり、最も苦勞して斗ってきた旧患者の問題を放棄して協定を調印することはしのびないものであったし、弁護団としても... (略) ...なんとしてもこの不合理を是正しなければ肝心な協定全文が死んでしまうと考え、五月八日の水俣病共闘常幹会議でこの問題を提起した」<sup>33</sup>と言う。

熊本でも 1973 年 3 月に熊本水俣病第 1 次訴訟があり、原告の水俣病患者は、チッソと自主交渉を行っていた認定患者団体と合流し、チッソと補償交渉を行い、1973 年 7 月には、チッソと患者団体の間で補償協定が締結された。以上の図 2-5 のように、新潟水俣病と同様の補償協定が締結された。

図 2-6 補償協定の締結（熊本）



出典：環境省『水俣病の教訓と日本の水銀対策』、環境省環境保健部環境安全課、2013 年、7 頁を基に作成。

#### 2.2.4 水質汚濁防止法（1970 年 12 月 25 日公布）と環境基準設定（1971 年 12 月 28 日告示）

1958 年制定の水質保全法と工場排水等規制法（いわゆる水質 2 法）の反省の上にとって、

<sup>33</sup> 坂東克彦「昭和四八年七月二七-二八日 青年法律家協会学者弁護士合同部会第五回全国公害研究集会報告書（於大阪）新潟水俣病判決から協定成立まで」、1973 年、37 頁。

1970年に水質汚濁防止法が成立した。これは指定水域だけではなく、全国の公共用水域への排水に一律に適用され、ほぼすべての業種が規制の対象となった。また、各都道府県が上乘せ基準を設定することができることが明文化された。

1967年設定の公害対策基本法によって水質についても環境基準が設定され、環境基準は人の健康の保護に関する基準（健康項目）と、生活環境の保全に関する基準（生活環境項目）とに分けられ、健康項目の環境基準は1971年に総水銀、アルキル水銀などの7つについて設定された。健康項目は全国の公共用水域に共通の一律基準であり、だいたい水道水質基準と同じだが、水銀とPCBについては魚介類への濃縮を考慮した基準値となっている。例えば、総水銀の環境基準は $0.5\mu\text{g/g}$ となっているが、これは、魚介類の暫定的規制値の総水銀 $0.4\mu\text{g/g}$ 、メチル水銀 $0.3\mu\text{g/g}$ から、魚介類の水銀濃度がこの規制値を超えないということ根拠として決められた。健康項目の物質の排水基準は原則として環境基準の10倍である。これは、公共用水域の水は、排水の10倍以上の水で希釈されているであろうということ根拠にしている。

それゆえ、排水量に比べて、もし河川の水量が10倍より少なければ、排水基準を満たしても環境基準が満たされないことになってしまう。

## 2.2.5 熊本県の「第三水俣病」問題（1973年）と新潟県の「第三水俣病」問題（1973年）

### 2.2.5.1 熊本県の「第三水俣病」問題

1973年5月22日付朝日新聞が「有明海に第三水俣病」という記事を報じた。この記事は熊本大学医学部「10年後の水俣病研究班」（以下熊大研究班と略す）（代表：武内忠男）の「有明地区で、定型的水俣病と全く区別できない患者が5名あり、一応水俣病と同様とみられるものが3名、さらに水俣病の疑いと同じようにみられるものが2名あって、保留されたものが9名ある。現在の魚類メチル水銀含有量からの発症は考えにくい、疫学的調査から

有明地区の患者を有機水銀中毒症とみうるとすれば、過去の発症と見るとしても<sup>34</sup>、これは第2の新潟水俣病に次いで、第3水俣病ということになり、その意義は重大である。」<sup>35</sup>という研究報告に基づいている。

熊大研究班は「第三水俣病」について、中立的な立場から判断してもらうために、九州大学に患者を移送した。同大学の黒岩義五郎教授は6月8日に水俣病患者の可能性が高いと判断したが、7月1日に「毛髪水銀値が正常であるから、現時点で水俣病とはいえない」と前言を撤回した<sup>36</sup>。

黒岩の前言撤回は不自然なところがあり、「毛髪水銀値が正常である」といっているが、何  $\mu\text{g/g}$  かも明らかでなく、しかも熊大研究班は過去の発症と言っているので、この時点の毛髪水銀値は参考にならない。毛髪水銀値は水銀摂取を止めれば、数ヶ月以内に正常に復することになるからである<sup>37</sup> (毛髪水銀値については第2章 2.3.1 で後述する。) 結局熊本県の「第三水俣病」については否定も肯定も確証がない。

発生源としては三井東圧大牟田工場と日本合成化学熊本工場が疑われた。ちなみに、日本全国の水銀を使用するアセトアルデヒド・塩化ビニール・苛性ソーダの生産工場は以下の通りである。

---

<sup>34</sup> アンダーラインは筆者。

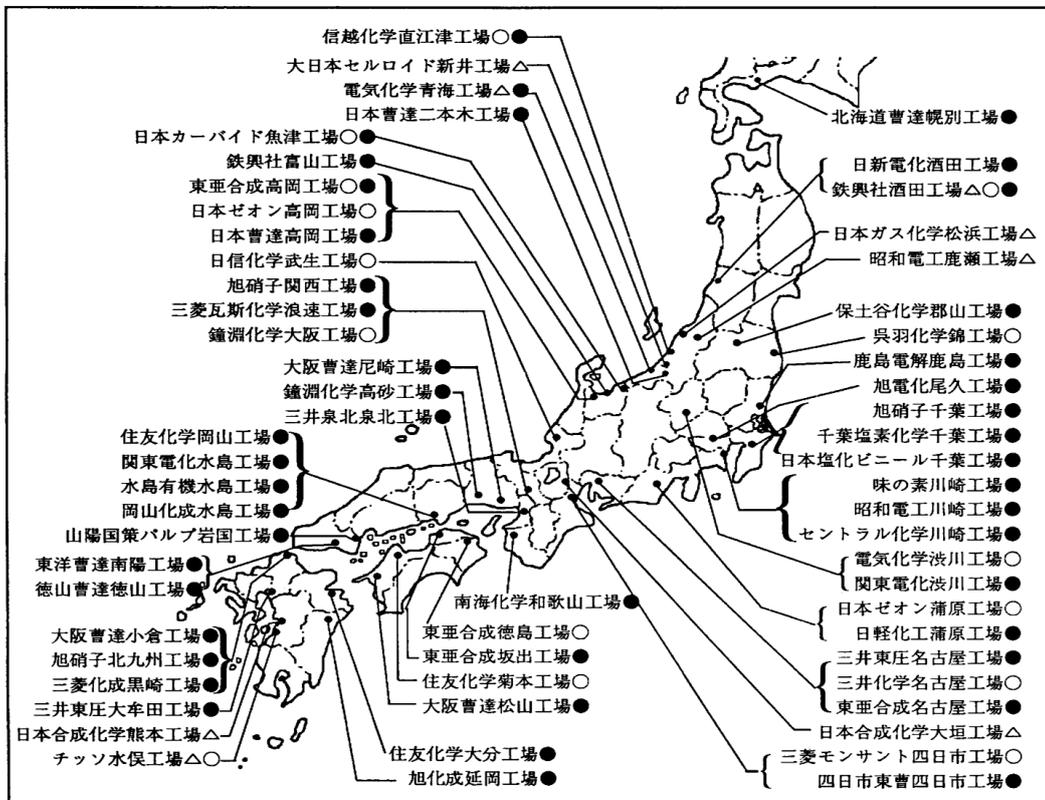
<sup>35</sup> 関礼子『新潟水俣病をめぐる制度・表象・地域』、東信堂、2003年、72頁。

<sup>36</sup> 渡辺伸一・関礼子の「第三水俣病問題の現在的位相 (I)」には次のような記述がある。「同教授は水俣病に権威である新潟大学の樫教授に電話をかけた。すると樫教授は、『絶対に水俣病と認めるな』、と言ったという」。

渡辺伸一・関礼子「第三水俣病問題の現在的位相 (I)」、『大分県立芸術文化短期大学研究紀要 33巻』、大分県立芸術文化短期大学、1995年、56頁。

<sup>37</sup> 樫忠雄「新潟水俣病の追跡」、『科学 Vol.42、No.10』、1972年、526頁。

図 2-7 日本全国水銀使用工場



[註] 1. 「技術と人間」(1973年10月号)の「水銀汚染地図」を参考にし、それに「通産省調べ」(1959、1973)を加筆し作製(作製:渡辺伸一、関礼子)。ただし、生産時期、水銀使用量等は省略した。  
 2. 工場名後の記号の意味は次の通り。△=アセトアルデヒド生産工場、○=塩化ビニール生産工場、●=カセソーズダ生産工場。

出典：関礼子『新潟水俣病をめぐる制度・表象・地域』、東信堂、2003年、73頁。

その当時の日本にはアセトアルデヒド製造工場が8カ所あった。各工場の稼働期間、1958年と1960年の生産実績は以下の通りである。大日本セルロイド新井工場、日本合成化学熊本工場、日本合成化学大垣工場、電気化学青海工場の1960年の生産量は昭和電工鹿瀬工場と同じか、むしろ上回っている。

表 2-5 アセチレン水付加反応法によるアセトアルデヒド製造工場

(単位：t)

工場	所在地	稼働期間	製造能力 1963年	生産実績 1958年	生産実績 1960年	廃水放流先
チッソ 水俣工場	熊本県水俣市	1932年3月～1968年5月	48,000	19,436	45,245	水俣湾(一時水俣川口) → 不知火海
大日本セルロイド 新井工場	新潟県新井市	1937年3月～1968年3月	24,000	14,352	22,142	渋江川、関川 → 日本海
日本合成化学 熊本工場	熊本県宇土市	1944年1月～1965年4月	18,000	5,945	15,969	浜戸川 → 有明海
日本合成化学 大垣工場	岐阜県大垣市	1928年2月～1964年9月		5,839		水門川、揖斐川 → 伊勢湾
昭和電工 鹿瀬工場	新潟県鹿瀬町	1936年1月～1965年1月	12,000	6,207	11,800	阿賀野川 → 日本海
電気化学 青海工場	新潟県青海町	1945年4月～1968年5月	12,000	5,266	10,890	青海川 → 日本海
三菱瓦斯化学 松浜工場	新潟県新潟市	1960年7月～1964年1月	10,000	/	4,244	新井郷川 → 日本海
鉄興社 酒田工場	山形県酒田市	1939年4月～1964年12月	3,600	1,849	2,826	酒田港 → 日本海
合計			127,600	58,894	113,116	

出典：水俣病に関する社会科学的研究会「水俣病の経験から学ぶもの」、国立水俣病総合研究センター、1999年、10頁。西村肇・岡本達明『水俣病の科学』、日本評論社、2006年、289頁を基に作成。

### 2.2.5.2 新潟県の「第三水俣病」問題

1973年6月に上越市議会の水銀汚染問題に関する緊急質問・一般質問の中で関川水系の水銀汚染が問題にされた。7月2日上越市は県の協力の下、椿を招き、椿は10人の診査を行い、「精密検査を必要とする人は一人もいなかった。いずれも高血圧や神経痛みたいな症状で水俣病ではない」<sup>38</sup>と言った。

新潟水俣病患者を多数診察している斎藤恒医師が上越市を訪れ、2人の患者について「水俣病特有の症状を示している。手足のしびれ、知覚障害、ふらつきが特徴的で、疲れやすい、

<sup>38</sup> 『新潟日報』、1973年7月3日付。

めまいがするなどの自覚症状も新潟で診た患者と似ている。阿賀野川流域の人なら患者と認定される可能性がある。」<sup>39</sup>と述べた。

この対立に最終的に決着をつけたのは新潟県の「関川水系水銀汚染健康被害調査」（1973年7月－1974年1月）である。その調査書では「視野狭窄を呈する者はなく、臨床医学的に水俣病と診断しうる患者はいなかった」とし、水俣病を否定した。

斎藤医師が示した水俣病特有な症状（しびれ、知覚障害等）には言及しないで、視野狭窄がないということだけで、水俣病を否定したのである。毛髪水銀の濃度を測定したかどうかは不明である。

1973年新潟県の独自の水銀調査によると新潟県の工場別水銀消費量は以下の通りである。

表 2-6 1973 年新潟県の工場別水銀消費量

(単位：トン)

工場名	製品名	放流先	水銀使用量	消費水銀量(未回収)		
				合計	排水	大気
大日本セルロイド 新井工場	アセトアルデヒド	渋江川(関川水系)	106.6	53.9	0.9	1.0
電気化学 青海工場	アセトアルデヒド	青海川	72.4	54.4	1.8	19.1
	※水銀電解法ソーダ	ぬな川	121.4	51.4	0.5	11.0
	※塩化ビニールモノマー	ぬな川	17.8	16.5	0.3	0.0
昭和電工 鹿瀬工場	アセトアルデヒド	阿賀野川	49.4	34.4	1.3	/
三菱瓦斯化学 浜松工場	アセトアルデヒド	新井郷川	36.7	27.6	0.15	/
日本曹達 二本木工場	※水銀電解法ソーダ	関川・渋江川	100.9	54.3	0.02	3.5
信越化学 直江津工場	水銀電解法ソーダ	保倉川(関川水系)	194.3	120.4	1.1	12.7
	※塩化ビニールモノマー	保倉川(関川水系)	65.6	62.6	0.0	0.0
総 計			764.9	475.6	5.8	47.2

※消費水銀量内訳のうち、工場内堆積 90.5 トン、その他 332 トンについては省略。この 332 トンは、製品、配管、床、電極などに付着したり、回収または売却されたと思われるが、資料的な裏付けがないなどして行方が明確でない水銀量である。

※※「関川水俣病」問題発生時の汚染認識をみるため、後に昭電の水銀使用量 55 トン、消費水銀量（未回収）が、排水中 5.5 トン、大気 44 トンとされたが、表中の数字は変

<sup>39</sup> 『新潟日報』、1973年7月6日付。

更していない。

※※※注を一部省略。

※※※※工場の名称は筆者が統一。

出典：関礼子『新潟水俣病をめぐる制度・表象・地域』、東信堂、2003年、91頁。

関川水系での水俣病発生は一般に否定されているが、筆者は水銀被害があった可能性が高いと考えている。表2-5によれば、関川水系にある大日本セルロイド新井工場の1960年のアセトアルデヒド生産量は昭和電工鹿瀬工場の約2倍であり、表2-6によれば、大日本セルロイド新井工場の排水中の水銀は0.9であり、昭和電工鹿瀬工場の1.3とそれほど変わらない。関川も阿賀野川と同じようにメチル水銀で汚染されていると推定される。

表2-7 新潟水俣病に関する関川と阿賀野川の比較

	関川	阿賀野川
水量と水質状況	水量少なく悪臭や水の変色が恒常的	水量多く時折上流より白濁した水により魚が衰弱または死滅する事件あるが清流
川魚の喫食状況	漁業はほとんどなく、趣味で川魚を捕獲・喫食する状況のため喫食者数は少ない	専業・兼業漁業あり、川魚を食する文化により喫食者は多数
被害の顕在化状況	被害の地域集積性はない；工場労働者の無機水銀中毒とともに水俣病被害が疑われた被害者少数	下流での劇症型患者発生により問題化；被害の地域集積性が顕著被害者多数
企業の地域支配の特徴	1市町村1工場の企業	昭電の上流地域における地域支配

出典：関礼子『新潟水俣病をめぐる制度・表象・地域』、東信堂、2003年、98頁。

ただ表2-7で示したように阿賀野川は関川に比べて水量豊富な清流であり、漁業が盛んで喫食者多数であることが逆に禍となり、水俣病の患者が多数発生したのではないだろうか。

### 2.2.5.3 「第三水俣病」

以上の分析によれば、熊本の第三水俣病でも新潟の第三水俣病でも最初に否定の結論があったのではないだろうか。否定の結論を出すために都合のよい根拠を並べたのではないかという疑問が出てくる。

これを境に審査会では保留が一挙に増え、急増する申請とあいまって認定審査が滞ることが多くなり、不作為の違法判決まで出る事態に至った。これに対し環境庁は棄却をしやすいするために認定基準をさらに厳しくする道を選び、1977年に「後天性水俣病の判断条件」を出した。水俣病患者に最も多い感覚障害だけでは水俣病と認めず、他の典型症状との組み合わせを必要としたもので、これにより棄却が急増した<sup>40</sup>。

## 2.2.6 環境調査（1975年）とその影響

1975年6月、弁護士や医師、教師などで構成された水俣病研究会と新潟水俣病共闘会議は、同年が水俣病事件発生後10年にあたることから、鹿瀬地域（現、阿賀町）及び鹿瀬電工（鹿瀬工場が昭電から分社）への立入調査を行った。そして、旧昭電の廃棄物捨て場や工場敷地内の土壌の水銀濃度を調べ、その結果、阿賀野川の汚染が継続していることを指摘した。

新潟県も水俣病の発生以来、阿賀野川における水質及び底質の水銀値について定期的な定点観測を実施してきたが、1975年8月19日の調査で、昭電鹿瀬工場の排水口付近の底質を採取・分析したところ、環境庁（現環境省）の定める暫定除去基準である25 $\mu\text{g/g}$ を超える31 $\mu\text{g/g}$ の総水銀濃度を検出した。

さらに、追加調査を実施したところ、排水口付近の広い範囲で暫定除去基準を上回る水銀の底質汚染が確認された<sup>41</sup>。

阿賀野川の汚染に関する新潟県の報告書では、1971年には、メチル水銀が、馬下橋、松浜橋部の阿賀野川底質から発見されている。

鹿瀬町一带に10ヶ所に産業廃棄物投棄場があり、廃棄物の水銀調査では地獄窪の4-7メ

<sup>40</sup> 小田康徳『公害、環境問題を学ぶ人のたねに』、世界思想社、2008年、124-125頁。

<sup>41</sup> 斉藤恒『新潟水俣病』、毎日新聞社、1996年、305頁。

ートルの深さで 5–9 $\mu\text{g/g}$ 、赤碕南では 2 メートルの深さで 5.3 $\mu\text{g/g}$ 、工場の西側堆積場では 10 メートルの深さで 40 $\mu\text{g/g}$  もの水銀が検出された。堆積場での水銀が地下水とともに川を汚染し続けていたことは当然考えられる。

実際に、地下水観測用井戸水では、西側堆積場に 1976 年から 1977 年に 8.3–13.6 $\mu\text{g/g}$  の水銀が検出されている。

川魚の餌となる阿賀野川の藻類、浮遊物質では排水口下流に 1976 年にも 1  $\mu\text{g/g}$  以上のものや 5.5 $\mu\text{g/g}$  以上のものが発見されたり、さらに底棲動物でも水銀濃度の高値のものが発見されている。新潟県の検査では 1976 年 8 月に排水中で生育した藻類による水銀の取り込みを調べ、20 $\mu\text{g/g}$  以上の数値が出た。

さらに、阿賀野川の排水口付近では 1 メートルの深さで 100 $\mu\text{g/g}$  を超える強度の汚染地域も明らかとなった<sup>42</sup>。

これらのことから、新潟県は 1976 年度から 1977 年度にかけて、排水口付近の底質浚渫と残存汚染源の存否やその影響を究明する阿賀野川水銀汚染総合的調査を行った。そして、その総合調査の科学的な妥当性を期すため、1976 年 5 月、上田喜一昭和大学教授を座長に阿賀野川水銀汚染調査等専門家会議を設置し、調査の指導を受けた。また、同年 10 月 26 日からは、鹿瀬電工により排水口付近の浚渫工事が実施され、土砂とともに 5.4kg の水銀を除去した。

総合的調査の結果、専門家会議では阿賀野川の河川環境における人工的な水銀汚染の影響は解消されており、全国河川レベルの自然環境にあると結論づけられ、これを受けた新潟県は、1978 年 4 月、阿賀野川の安全宣言を行い、大型魚の食用抑制を全面的に解除した。

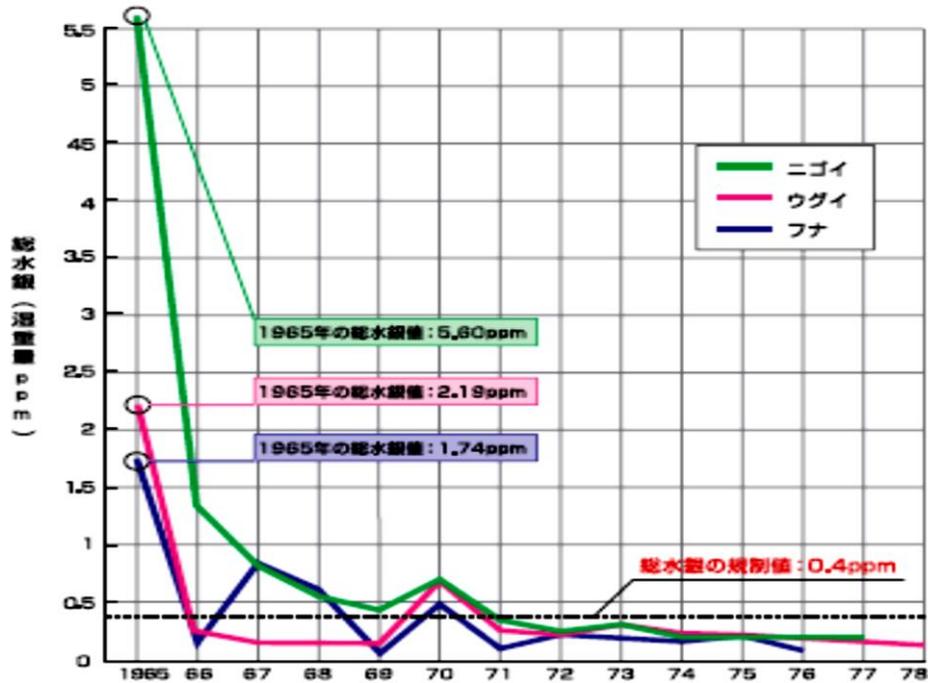
これに対し、新潟水俣病研究会は、ウグイの高齢魚の中には基準値を超える個体がいること、新たな認定患者が出ていることなどから、阿賀野川の汚染は続いており、安全宣言は時期尚早であると反論した。

そして、1979 年 6 月に新潟県の調査により、関川水系の水銀汚染は依然深刻という結果である。関川水系や直江津海域ではウグイ、ニゴイ、イジムチなどの漁獲規制を継続した。

---

<sup>42</sup> 齊藤恒『新潟水俣病』、毎日新聞社、1996 年、305–306 頁。

図 2-8 阿賀野川産魚類の総水銀値の年次推移



※1ppm=1μg/g

出典：新潟県福祉保健部生活衛生課『新潟水俣病のあらまし』、新潟県、2015年、21頁。

水俣病の発生以来、新潟県はウグイ、ニゴイ、フナの総水銀値及びメチル水銀値を計測してきた。水俣病が発生した1965年には3魚種ともに平均で基準値を大きく上回る数値を示したが、翌1966年には大幅に減少した。以後、平均水銀値はしだいに低減し、1971年以降は、基準値以下で推移していた。(図2-8)

1978年からはウグイのみを調査していたが、1994年以降は総水銀の基準値を超える個体はみられない<sup>43</sup>。

## 2.2.7 第2次訴訟(1982年6月21日提訴)とその影響

<sup>43</sup> 新潟県福祉保健部生活衛生課『新潟水俣病のあらまし』、新潟県、2015年、19-21頁。

新潟水俣病第2次訴訟では、1982年6月21日に第1陣として未認定患者94人が、国と昭電を相手取って損害賠償を求める訴えを新潟地方裁判所に起こした。最終的には、1989年4月の第8陣までの提訴により234人が総額約51億4,800万円の損害賠償（1人平均2,200万円）を求めるものとなった。この裁判は、第一陣を分離して審理が進められたが、その判決までに10年、政治解決による和解までは13年半の歳月を要し、この間43人もの原告が亡くなった。第2次訴訟については第3章で詳説した。

また、第一陣94人を分離した審理の1992年3月31日の判決は、提訴後行政認定された3人を除く91人のうち88人を水俣病に罹患しているとして、昭電に対する総額5億7,800万円（1人平均656.8万円）の損害賠償を認めたが、国の責任については認めなかった。原告91人と昭電は、この判決を不服として東京高等裁判所に控訴し、第一陣以降の新潟地方裁判所の審理とともに、裁判は長期化していった。

新潟水俣病第2次訴訟は、1995年に政府・与党3党による水俣病問題の政治解決に伴い、昭電と和解し、国への訴えが取り下げられ、第一陣の提訴から13年を経て終結した<sup>44</sup>。

## 2.2.8 トリプトファン事件（1988年—1989年6月発生）

1988年末から1989年6月にかけて、米国で昭電が製造したアミノ酸「L-トリプトファン」による健康被害が起った。その被害は1,500件以上、死者は38人に及んだ。

昭電が米国におけるトリプトファン事件の解決のために費やした費用は、1990年から1996年の間で、2,085億円にのぼり、そのうち、和解金は1,433億円である。解決までの期間の短さ、解決金の金額のいずれをとっても、新潟水俣病問題の解決に比べて、顕著な差異を示している。製造物責任を厳しく追及する米国の法律体系のもとでは、加害企業がより厳しい形で責任をとらされているのである<sup>45</sup>。また、「二百万ドルを抛出して、研究機関による原因究明に協力することをきめた。そこで原因究明と即時決着する態度は米国の地元紙で、

<sup>44</sup> 新潟県福祉保健部生活衛生課『新潟水俣病のあらまし』、新潟県、2015年、24—25頁。

<sup>45</sup> 飯島伸子・船橋晴俊『新潟水俣病問題—加害と被害の社会学』、東信堂、2006年、51頁。

『彼らはサムライのような行動をとっている。昭電は責任感を持っている』と評価されている」<sup>46</sup>という。

### 2.2.9 「水俣病対策について」の閣議了解（1995年12月11日）とその影響

公健法の認定を求める人の申請が継続し、損害賠償を求める訴訟が多数提起されていたことなど、水俣病が大きな社会問題になった。1991年11月の中央公害対策審議会答申「今後の水俣病対策のあり方について」を受け、医療事業や健康管理事業を内容とする水俣病総合対策事業が開始された。

しかし、認定を棄却された人による訴訟の多発などの水俣病をめぐる紛争は続いていた。そこで、1995年9月当時の与党三党（自由民主党・日本社会党・新党さきがけ）により、最終的な解決にむけた解決策が取りまとめられた。12月までに、当時の被害者団体と原因企業（チッソと昭電）はこの解決策を受け入れ、合意が成立した。

#### 1995年の閣議了解の概要

- ① 企業は個人と団体への支給について、以下表2-8のように

表2-8 企業側からの支給

対 象		内 容
個 人	水俣病にも見られる四肢末梢優位の感覚障害を有するなど一定の要件を満たす人	一時金（260万円）
当時の被害者団体	新潟は1団体に対して	加算金（4億4千万円）
	熊本は5団体に対して	加算金（49億4千万円）

出典：環境省『水俣病の教訓と日本の水銀対策』、環境省環境保健部環境安全課、2013年、9頁を基に作成。

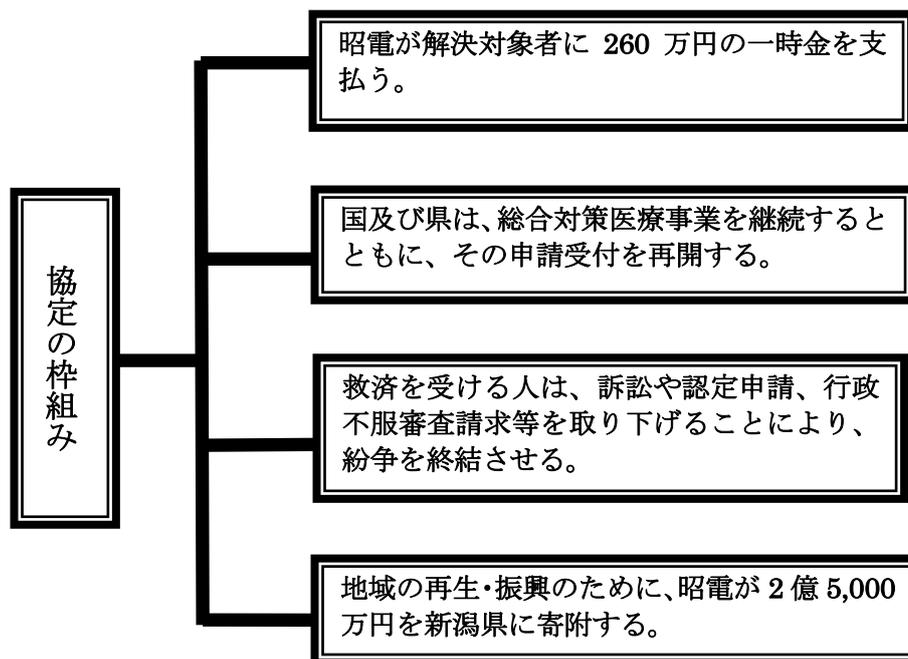
<sup>46</sup> 齊藤恒『新潟水俣病』、毎日新聞社、1996年、161頁。

② 団体や個人の当該者に医療手帳を交付し、医療費、療養手当等を支給する。

③ 救済を受ける人は訴訟等の紛争を終結させること、によって水俣病に関する早期に最終的かつ全面的な解決を図ることである。

以下図 2-9 は 1995 年協定の枠組である。

図 2-9 1995 年協定の枠組み



出典：新潟県福祉保健部生活衛生課『新潟水俣病のあらまし』、新潟県、2015 年、27 頁を基に作成。

環境省の資料によると熊本県の基金への出資金については、「85%を国庫補助金、15%を県債発行により措置。国庫補助金分約 270 億円については、2000 年閣議了解においてチッソの返済を免除し、国への返還を不要」<sup>47</sup>とすることになった。

2001 年 12 月 31 日現在、その被害者数は、法律に基づき認定されている患者が 690 人（申請件数 2,138 件）、法律に基づく認定はされないものの、水俣病にもみられる四肢末梢優位の感覚障害を有するため、水俣病総合対策医療事業による救済の対象となっている人が 834

<sup>47</sup> 環境省『水俣病の教訓と日本の水銀対策』、環境省環境保健部環境安全課、2013 年、9 頁。

人にも上っており、そのうち半数近くは既に亡くなっていた（図 2-10）<sup>48</sup>。

図 2-10 新潟水俣病被害者分布図



出典：新潟県福祉保健部生活衛生課『新潟水俣病のあらまし』、新潟県、2015年、13頁。

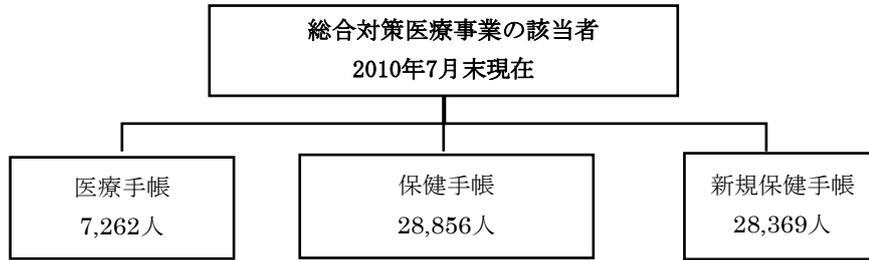
環境省は、2005年4月7日には、1995年の閣議了解や関西訴訟最高裁判決を踏まえ、医療対策等の一層の充実や水俣病発生地域の再生・融和の促進等を行い、次の内容の「今後の水俣病対策について」を発表した。

⑦ 総合対策医療事業の拡充・再開

保健手帳については、医療費の自己負担分を全額給付することとし、給付内容を拡充した保健手帳の交付申請の受付を2005年10月13日～2010年7月末までに再開した。

<sup>48</sup> 新潟県福祉保健部生活衛生課『新潟水俣病のあらまし』、新潟県、2015年、17～18頁。

図 2-11 総合対策医療事業の拡充・再開の実施状況



出典：環境省『水俣病の教訓と日本の水銀対策』、環境省環境保健部環境安全課、2013年、10頁を基に作成。

① 新たな地域的取組

水俣病被害者やその家族の高齢化に対応するための保健福祉施策の充実や、胎児性患者をはじめとする水俣病被害者に対する社会活動支援などの新たな地域的な取組を 2006 年度に開始した。

また、救済法に基づく 2016 年時点の救済状況にては、以下の表 2-9 に示すように、補償協定締結後、法律に基づく水俣病の認定申請は急増し、救済法の認定制度や公健法の医学的判断により、認定申請を棄却される人も増加した。

表 2-9 2016 年 2 月時点の認定申請状況

関係地域	申請件数	認定取り下げ	認定件数	棄却件数	未処分件数
新潟県	2,577	327	705	1,388	157
熊本県 (中に臨措法関係 件数を含む) ※	21,664 (447)	6,775 (65)	1,787 (32)	11,859 (330)	1,243 (20)
鹿児島県	延 5,087 実 3,352	/	493	延 3,739	855
計	32,680	7,102	2,985	16,986	2,255

※臨措法関係とは、「水俣病の認定業務の促進に関する臨時措置法」に基づき、環

境省に対して認定申請がなされた案件に関する状況。

※※延とは、再申請をしたことに指す。実とは、一回目の申請を目指す。

出典：「水俣病認定申請に係る処分について 2016年2月末現在」、新潟県生活衛生課公害保険係、<http://www.pref.niigata.lg.jp> 2016年4月20日最終閲覧。「水俣病認定申請状況 2016年4月末現在」、鹿児島県環境林務部環境林務課、<http://www.pref.kagoshima.jp> 2016年5月10日最終閲覧。「認定業務等 2016年3月末」、熊本県環境生活部水俣病審査課、<http://www.pref.kumamoto.jp> 2016年5月10日最終閲覧。各資料を基に作成。

#### 2.2.10 第3次訴訟（2007年4月27日提訴）とその影響

新潟水俣病をめぐるのは、既に終結した第1次訴訟（1971年に新潟地裁で住民側勝訴確定）と第2次訴訟（1996年に東京高裁、新潟地裁で和解成立）に続く第3次訴訟（2007年4月27日に新潟地裁）が提訴された<sup>49</sup>。

第3次訴訟は、2007年4月の提訴から1年あまり、原告側が求めた訴訟救助に国側が抗告するなどし、弁論開始が数回にわたって延期されたが、この訴訟で県が初めて被告になった<sup>50</sup>。新潟水俣病の未認定患者が、国や県、原因企業の昭電を相手取り、損害賠償を求めた裁判で、その第1回口頭弁論が2008年5月8日に新潟地裁で開かれた。これに対して、被告側はいずれも争う姿勢を示した。新潟市などの計12人の原告が総額約6億9000万円の賠償を求めている。

第3次訴訟の争点では、

##### ①水俣病はどんな病気か？

〈原告〉メチル水銀に汚染された魚介類を多く食べ、手足の感覚障害があれば水俣病。

<sup>49</sup> 「四国新聞」、2007年2月7日付、<http://news.shikoku-np.co.jp>

<sup>50</sup> 「読売新聞」、2008年5月9日付。

〈昭電〉魚を多食しても発症しないことがある。手足のしびれは水俣病以外の病気でも起こるため、基準にならない。

〈国〉原告の主張は、医学的知見が不明。

〈県〉答弁を留保する。

②不法行為の20年後には、損害賠償請求権がなくなるという「除斥期間」は適用されるか？

〈原告〉これまで提訴出来なかったのは、水俣病患者への厳しい差別があったためであって除斥期間の適用は信義に反する。

〈昭電〉阿賀野川の魚類の食用抑制が解除された1978年4月が除斥期間の起点であり、原告の請求権は既に消滅している。

〈国・県〉現段階で、言及せず<sup>51</sup>。

第3次訴訟には、山崎裁判長は東京高裁が手数料の支払い猶予を認め、2008年4月新潟地裁に訴訟記録が返り、初弁論が開けることになった経緯を説明した。そして原告8人分約140万円の猶予が認められた。

そして、2011年9月1日に新潟水俣病第三次訴訟の原告が患者団体「新潟水俣病患者会」を設立し、10月6日に第18回口頭弁論を行われ、2016年3月現在でも係争中である。

この長期にわたる新潟水俣病問題の中でまだ解決してないのは、未認定患者の救済問題であるが、結局、国の認定基準が変わらないと未認定患者は救済を受けられない。2008年9月新潟水俣病の未認定患者の独自救済策づくりを進めていた新潟県は、療養手当の支給を柱とする条例案を発表し、2009年4月1日に「新潟水俣病地域福祉推進条例」を施行した。新潟県は潜在患者も含めて約800人の申請を見込んでいる。新潟水俣病の未認定患者を独自に患者と認め、月額7000円の福祉手当を支給することを施行した。

新潟県の新しい条例では、①新潟水俣病患者を「メチル水銀が蓄積した阿賀野川の魚介類を摂取したことにより通常のレベルを超えるメチル水銀にばくろした者であって水俣病の症状を有する者」と定義したこと。②国の認定基準は手足の感覚障害や視野狭窄（きょ

---

<sup>51</sup> 「朝日新聞」、2008年5月9日付。

うさく)など複数の症状を条件にするが、条例は汚染魚介類を食べ、一つの症状で対象となること。③認定審査会は作らないこと、の3点に特色がある。この条例は水俣病患者の認定基準を国の基準より緩やかにし、幅広い救済を目指している。

#### 2.2.11 第4次訴訟(2009年6月12日提訴)とその影響

新潟水俣病の「公式確認」からちょうど44年に当たる2009年6月12日に、第4次訴訟(ノーモアミナマタ新潟訴訟)が提起された。新潟水俣病阿賀野患者会(約100人)に所属する患者27人が国と原因企業の昭電に計約2億3,200万円の損害賠償を求める訴訟を新潟地裁に起こした。未認定患者26人が1人当たり880万円、認定患者1人は国にのみ330万円を請求した。

その27人の患者は足がしびれたり、視野が狭くなるなどの症状がある。認定の要件を緩和した関西訴訟最高裁判決(2004年)以後も国の認定基準が変わっていないため、裁判で国と昭電の責任を明らかにし、より多くの人々が救済される制度の確立を目指すことが目的である。そして、2009年9月10日に第1回口頭弁論が新潟地裁で開かれた。訴状などによると原告は、国は排水規制などで被害拡大を防止することを怠り、昭電は有機水銀を含んだ排水を川に流したと主張、現行基準では患者の切り捨てになるとして幅広い救済を求めている。

さらに、6月の第一陣27人の提訴に続き、12月3日に新潟水俣病阿賀野患者会の会員16人は第二陣の提訴を行った。追加提訴した者は新潟市や新潟県阿賀野市に住んでいる平均年齢73歳の人々で、いずれも手足のしびれなど特有の症状を抱え、主治医から「水俣病」と診断されているが、国から患者認定を受けていない人である。原告の損害賠償の請求額は、第一陣と同じ原告1人当たり880万円である。

2009年11月18日に阿賀野患者会などは、新潟県と新潟市に問題の全面解決に向けて国や原因企業の昭電に働きかけるよう求める要望書を提出した。

2010年7月の時点で、8,282人が公健法の認定申請を行い、2,806人(その大部分は公健法の認定申請者)がチッソ、国及び熊本県を被告とした国家賠償など請求訴訟を提起する状

況に至ったため、自民党、民主党、公明党の三党の合意により、「水俣病被害者の救済及び水俣病問題の解決に関する特別措置法」(2009年法律第81号、以下「特措法」と略す)が成立し、実施された。

その後、新潟や熊本の裁判で争っているいくつかの団体と和解協議を行い、2010年4月救済措置の方針を閣議決定した。この方針は、水俣病被害者を迅速かつできる限り救済するために、救済措置の対象となる人の要件、判定方法及び申請の受付期間を明確にするとともに、

⑦ チッソ等は一時金(210万円)、加算金(3団体に対して31億5,000万円)を支給する。

⑧ 国・県は⑦の人に療養費及び療養手当等を支給する。

⑨ 一時金などの支給の対象となる程度の感覚障害を有しないまでも、一定の感覚障害を有する人で、水俣病にも見られるしびれやふるえ等の症状のいずれかを有する人にも水俣病被害者手帳を交付し、療養費などを支給することを定めている。この救済内容は、裁判で争っている団体との間で成立した基本的合意の内容とほぼ同じである<sup>52</sup>。

「特措法」では、手足のしびれなどの症状がある人に一時金を支給するとしているが、救済対象者の判定方法が明らかにされていないことなどから、救済対象から漏れる人が出るおそれがあるとして、見直しを国に働きかけるよう要望した。

国の認定基準より緩和した基準で患者と認定し、その対象者に月7,000円の福祉手当が支給される新潟水俣病地域福祉推進条例の周知を積極的に進めることや、潜在患者を掘り起こすため阿賀野川流域で健康調査を行うことを検討することも求めた<sup>53</sup>。

そして、第二陣の提訴に続き、2010年2月4日第三陣31人、3月25日第四陣21人、5月20日第五陣18人、6月30日第六陣12人、7月30日第七陣20人、9月1日第八陣12人、9月24日第九陣4人、9月29日第十陣13人、計174人になった。2011年3月3日の第5回和解協議で和解が成立した。

<sup>52</sup> 環境省『水俣病の教訓と日本の水銀対策』、環境省環境保健部環境安全課、2013年、6頁。

<sup>53</sup> 「新潟日報」、2009年6月13日付。

2010年5月1日から2012年7月31日までの間に、特措法に基づく救済措置の申請をした人は、以下の表2-10のようになった。

表2-10 特措法に基づく救済措置の申請状況

2010年5月1日から2012年7月31日まで		
県	申請人数	合計
新潟県	2,108人	65,151人
熊本県	42,961人	
鹿児島県	20,082人	

出典：新潟県福祉保健部生活衛生課『新潟水俣病のあらまし』、新潟県、2015年、31頁を基に作成。

#### 2.2.12 第5次訴訟（2013年12月11日提訴）とその影響

2012年7月31日で、「特措法」の救済申請の受付を締め切ったため、それまで自分が水俣病であることに気づけなかったり、様々な事情で救済申請ができなかった被害者は特措法による救済を受けられなくなり、よりハードルの高い公健法の認定申請を行わざるをえなくなった。また、特措法の救済申請をした人の中には、救済「非該当」と判定され、新潟県に対して異議申立を行っている人もいる。

2013年4月16日、2つの最高裁判決は水俣病について幅広い救済基準を示し、同年10月25日の公害健康被害補償不服審査会も最高裁判決が示した考え方にに基づき熊本県の認定棄却処分を取り消し、水俣病と認定することが相当であると裁定した。

未だに救済を受けられないでいる新潟水俣病の被害者は、2013年12月11日に新潟水俣病の第5次訴訟（ノーモア・ミナマタ第2次新潟訴訟）を新潟地裁に提訴した。被告は昭和電工と水俣病の被害拡大を防止できなかった国である。22名の原告は阿賀野患者会の会員（県内在住者が20名、2名が県外在住者）で、平均年齢は72歳である。

原告のうち12名は、特措法の締め切り後に新たに水俣病という診断を受けて認定申請を

行って、10名は特措法で非該当と判定され、異議申立を行っている。

### 2.2.13 新潟水俣病の訴訟と救済措置についてのまとめ

新潟水俣病関連の訴訟のまとめを以下に示した。

表 2-11 新潟水俣病訴訟

訴訟・年月日	原告	被告	請求	争点	判決・和解・現状
第一次訴訟（民事） 1967.6.12	認定患者 77人	昭電	損害賠償	①因果関係の存否 ②過失の存否	1971.9.29 一審判決、原告勝訴、賠償金額100-1000万、他水銀保有者等30-50万。（確定）
刑事告発 1975.7.9	熊本水俣病患者 91人	昭電重役	殺人・傷害	/	1976.7.20 新潟地検決定・証拠不十分として不起訴処分（確定）
第二次訴訟（民事・国賠） 第1陣 1982.6.21 第2陣- 第8陣 1982.10.12	未認定患者 第1陣 91人 第2陣- 第8陣 143人	国・昭電	損害賠償	①国の不作為責任の存否 ②患者の認定基準	1992.3.31 一審判決・国の責任を認めず、昭電の責任を認め、患者91人中88人を水俣病と認定、賠償金300-800万（原告・昭電控訴） 1996.2.23 原告と昭電が和解（東京高裁）（政府解決策による）、国への提訴は取り下げ
第三次訴訟（民事・国賠） 2007.4.27	未認定患者 12人	国・新潟県・昭電	損害賠償	①除斥期間の適用 ②国、県の不作為責任の存否 ③患者の認定基準	2015.3.23（新潟地裁） 国・県の責任を認めず、請求は棄却した。7人を水俣病と認定、昭電に対して賠償金330万-440万円控訴中
第四次訴訟第1陣-第10陣 （ノーモアミナマタ新潟訴訟） （民事・国賠） 2009.6.12	未認定患者 174人	国・昭電	損害賠償	①国の不作為責任の存否 ②患者の認定基準	2011.3.3 新潟地裁にて和解 一時金1人当たり210万円、加算金2億円。療養手当：入院17,700円/月、通院：70歳以上15,900円、70歳未満12,900円。
棄却取り消し（行政訴訟） 2013.12.3	棄却患者 9人	新潟市	棄却処分の取り消しと認定義務づけ	遅発性水俣病。 感覚障害のみの水俣病。 家族内の認定患者の有無。	2016.5.30（新潟地裁） 7人認定、2人棄却 東京高裁で係争中
第五次訴訟 2013.12.11 （ノーモアミナマタ新潟第二次訴訟）（民事・国賠） 2013.12.11	未救済患者 115人	国・昭電	損害賠償		2016.1.1 現在 新潟地裁で係争中

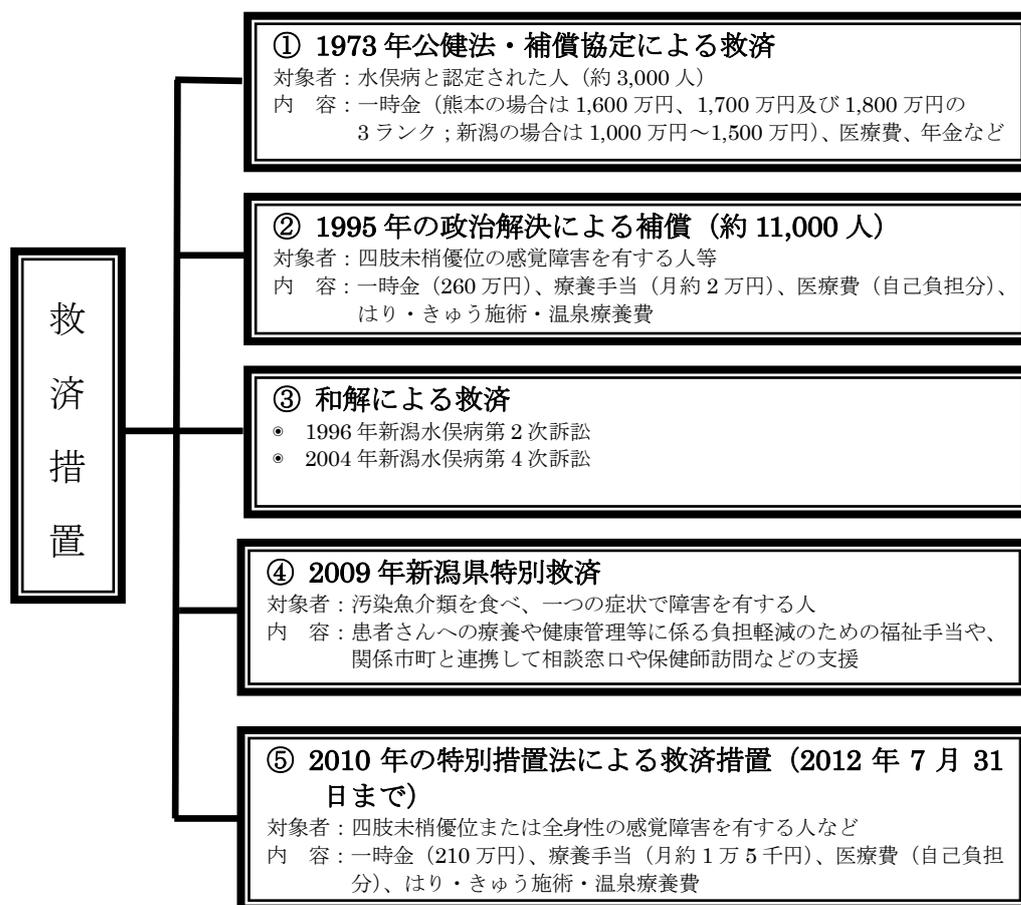
出典：水俣病センター相思社、「水俣病事件主な争訟」、2014年、4頁を基に筆者修正追加。

新潟水俣病に関する裁判でみてきたように民事訴訟では、第1次訴訟から第5次訴訟まで昭電は常に被告で、第2次訴訟以後は国も被告になっており、県が被告になったのは第3

次訴訟だけである。第4次第5次訴訟で県が被告にならなかったのは、2009年4月に「新潟水俣病地域福祉推進条例」を施行し、県が未認定患者を独自に患者と認め、福祉手当を支給していることも原因の一つと考えられる。

新潟水俣病患者に対する救済措置は、2016年10月の時点では以下の4つが併存している。(図2-12を示した。)

図2-12 2012年までの新潟水俣病救済措置



※被害者手帳（2005年に拡充・再開した保健手帳含む）

対象者：一定の神経症状を有する人。

内容：医療費（自己負担分）、はり・きゅう施術・温泉療養費。

出典：環境省『水俣病の教訓と日本の水銀対策』、環境省環境保健部環境安全課、2013年、6頁。神戸秀彦「水俣病特措法と水俣病患者の救済」、『法政理論第44巻第4号』、2012年、1-2頁を基に筆者参考作成。

#### 2.2.14 環境省新運用指針（2014年3月7日通知）

2013年4月の熊本水俣病についての最高裁判所判決は複数の症状がなくても感覚障害だけで水俣病と認定できるとの判断を示した。環境省はこの判決を受けて2014年3月7日に水俣病の認定基準の新たな運用指針を出した。

新指針は、「感覚障害だけで水俣病かどうかを判断する時<sup>54</sup>は、原因物質である有機水銀に汚染された魚介類を多食した時期や、食生活の内容、魚介類の入手方法を確認し、①当時の有機水銀の体内濃度②水俣病の発症地域での居住歴③家族歴④職業歴を検討し、有機水銀にどの程度汚染されているかを確認すること」を求めた。また「発症時期が水銀摂取から1カ月－1年後程度であれば因果関係が認められやすい」として、これらは「できるだけ客観的資料により裏付ける必要がある」としている。また「過去に現行基準で実施した認定処分を再審査する必要はない」<sup>55</sup>とした。このような疫学的調査に対応するため、新潟県では認定審査会の認定に際して参考人として弁護士、魚類学、社会学、公衆衛生学の専門家の意見を聞く体制をとった。

この新指針について筆者は、感覚障害だけで水俣病と認定できる余地を認める点で、一見救済の範囲を広げたように見えるが、発症時期の水銀濃度を被害者に証明することを求めており、古いカルテなどが無いのが通常であると考えられるので、実質的には救済の範囲は広がっていないので、この新指針は評価できないと考える。

### 2.3 認定基準の厳格化と公害被害の「潜在化」

新潟水俣病の解決が長期化したのは課題でも触れたように①認定基準の厳格化②公害被害の「潜在化」の2つの問題があったからであると筆者は考える。

---

<sup>54</sup> アンダーラインは筆者。

<sup>55</sup> 「朝日新聞」、2014年3月8日付。

「日本経済新聞」、2014年3月8日付。

### 2.3.1 認定基準の厳格化

第2次訴訟以後は患者の認定基準が主な争点になっているが、上掲の熊本水俣病関西訴訟における最高裁判決は、国よりも緩やかな独自の基準で未認定患者の原告のほとんどを患者と認定した二審判決を追認した。しかし、その後も国は患者として認定するためには、複数の症状が必要であり、感覚障害に加えて、運動失調、平衡機能障害、求心性視野狭窄等の複数の症候の組み合わせがある場合のみが水俣病と判断されることになったという厳しい認定基準を変更しておらず、種々の混乱を生じさせている。

当初の緩かった認定基準（第2章 2.2.2）がなぜ厳格化したのだろうか。その原因は

- ① 以前は患者と認定されても生業資金の貸付・医療費負担・医療手当に限定されていたが、1973年6月21日の補償協定以後は患者と認定されると1,500万円、1,000万円の一律補償が出ることになった。すなわち、認定審査会の審査は単なる医学的判断にとどまらず、補償金の獲得資格をも判断することになった。しかも、1,500万円、1,000万円の2ランクだけでこの下のランクはなかったので、慎重な認定ということにならざるを得ない。
- ② 熊本水俣病では認定され補償を受ける患者が増大するとチッソの倒産が心配されはじめた。それを恐れて、熊本の認定基準を厳格化すると、水俣病の認定基準は熊本も新潟も同一なので新潟水俣病の認定基準も厳格化することになる。
- ③ さらに、「第三次水俣病」の疑いを契機とする「水銀パニック」を收拾するためには「第三次水俣病」を否定しなければならず、そのためにも水俣病の認定基準を厳格化する傾向に拍車をかけた可能性がある。

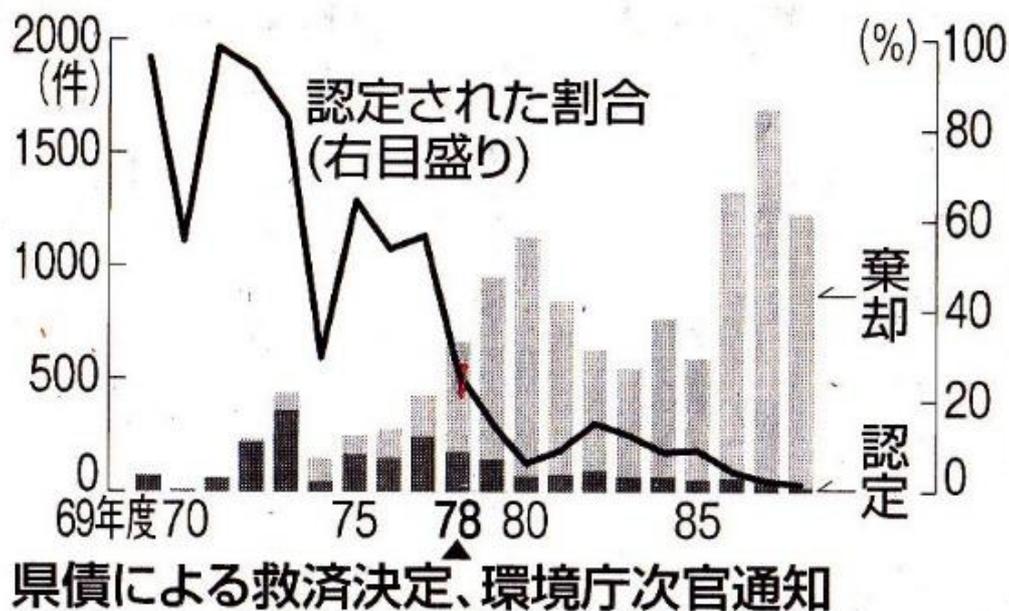
以上の三つの原因が考えられる。

また、資金調達のために熊本県が県債を発行し、それを国が買い取るということで調達した資金を患者補償の資金としてチッソに貸し付けるという県債方式によるチッソ支援は1978年から行われてきた<sup>56</sup>。

このチッソ救済が閣議了解された2週間後の1978年7月3日に患者の認定審査を厳格化する内容の環境庁事務次官通知が出された。

それについての関係者のメモが最近公表されている<sup>57</sup>。それによるとチッソへの公的支援と患者認定の厳格化は密接に連動していることになる。同記事によると内閣官房の高官はチッソに繰り返し補償協定の見直しを次のように注文した。「補償協定の改定、あるいは破棄をせよ」「今のままでは、ザルに水を注ぐがごとしだ」。補償協定の改定、破棄の代わりに患者の認定が厳格化したのではないだろうか。実際に認定患者の数は1978年から激減した。(図2-13)

図2-13 水俣病の認定状況の推移



※チッソ救済決定前後の20年間。熊本、鹿児島両県による

出典：「朝日新聞」、2016年12月31日付。

<sup>56</sup> 環境省『水俣病の教訓と日本の水銀対策』、環境省環境保健部環境安全課、2013年、8頁。

<sup>57</sup> 「朝日新聞」、2016年12月31日付。

「朝日新聞」、2017年1月8日付。

このように本来は単なる医学的判断である患者の認定基準が医学的客観的な認定基準とは言い難いものになっている<sup>58 59</sup>。確かに、後天性水俣病の認定基準は、手足のしびれや難聴など、水俣病と無関係な他の病状と共通している。後天性水俣病特有の症状というものがないため、非常に微妙な判断を内包している。しかし、患者を救済するための第一歩は水銀中毒で長年苦しんでいる人を患者として認定することであり、緩い基準で迅速に患者と認定することが必要である。仮に下のランクがないということが認定するための障害ということであれば、250万円、500万円位などの下のランクを作ることも一案ではないだろうか。

そこで、緩い基準の内容であるが、1971年の環境庁事務次官通知（第2章2.2.2）のように、疫学的条件があれば、一つの症状でも認定できるという基準よりも関西訴訟の第2審判決の基準が精密で妥当と考える。

この判決はメチル水銀中毒のメカニズムとして行政側が認定審査の際に依拠してきた末梢神経説ではなく、世界的通説となっている大脳皮質障害説<sup>60</sup>を採用した。その結果、水俣病の診断基準としてメチル水銀ばくろ歴（これは前述した阿賀野川流域の川魚を多量に摂取していたこと（第2章2.1.3）と同様であろう。）を前提に感覚障害を中心とした以下の三項目のいずれかがあればよいとした。

- ①舌先の2点識別覚に異常のある者及び指先の2点識別覚に異常があつて頸椎狭窄などの影響がないと認められる者。

---

<sup>58</sup> 齊藤恒の『新潟水俣病』には、次のような記述がある。『新潟水俣病』の中で、『汚染の事実がはっきりして、四肢の感覚障害があれば認定しても良いのではないかと』言う私の質問に対し、椿教授は、『斎藤君、君のいうことはわかる。それは今まで認定されているよりもっとピラミッドの底辺まで認定しろということだろう。しかし、そうなったら昭和電工や国はやって行けるだろうか？』といわれた。私は『…それは政治的に医学を歪めることではないですか』と言うと、椿教授は『でもねー』と言って黙ってしまった。』

齊藤恒『新潟水俣病』、毎日新聞社、1996年、147頁。

<sup>59</sup> 齊藤恒の『新潟水俣病』には、次のような記述がある。『どうして頸椎症の診断をよく使われるのですか…』という質問も行ってみた…（その答えとして）椿教授は…『水俣病は治らぬ病気である。頸椎症のように治る病気であると言ってあげたほうが本人には幸せではないだろうか、』と言われた』という記述もある。

齊藤恒『新潟水俣病』、毎日新聞社、1996年、147頁。

<sup>60</sup> Tadashi Ninomiya, Keiko Imamura, Misako Kuwahata, Michiaki Kindaichid, Mari Susac, Shigeo Ekino 「Reappraisal of somatosensory disorders in methylmercury poisoning 『Neurotoxicology and Teratology Vol. 27 No.4』、浴野成生ら「メチル水銀中毒における体性知覚異常の再評価」、2005年、643-653頁。

②家族内に認定者がいて、四肢末端優位の感覚障害がある者。

③死亡などの理由により 2 点識別覚の検査を受けていないときは、口周辺の感覚障害あるいは求心性視野狭窄があった者。

筆者はこの基準に加え、水銀ばくろから間がないときは、さらに毛髪の水銀濃度を認定基準に加えることを提言する。これにより認定基準の客観性が増すと考えられる<sup>61</sup>。毛髪の水銀濃度は新潟水俣病の当初の基準（第 2 章 2.2.2）にも採用されていた。

まず

①毛髪と大脳皮質の総水銀濃度との相関は危険率 1%以下で有意な正相関が認められ、相関度は  $r=0.47$  ( $r=0.73$ ) であった<sup>62</sup>。

②1965 年当時日本人の毛髪水銀濃度の平均値は、都市で  $4.39\mu\text{g/g}$ 、農村で  $8.98\mu\text{g/g}$ 、男性で  $2.46\mu\text{g/g}$ <sup>63</sup>、女性で  $1.63\mu\text{g/g}$  である。一般人口における毛髪水銀濃度の分布では、 $10\mu\text{g/g}$  以下が 98.7%を占め  $10\mu\text{g/g}$  を超えるものは 1.3%であり、一般人口では  $10\mu\text{g/g}$  を超える人はほとんどいない<sup>64</sup>。

③毛髪水銀ばくろが  $50\mu\text{g/g}$  未満でも  $10\mu\text{g/g}$  を超えると、特に 20 から  $50\mu\text{g/g}$  ではメチル水銀中毒症の有病率が高くなる可能性がある<sup>65</sup>。

---

<sup>61</sup> 毛髪中の水銀は水銀摂取を止めれば、数カ月以内に正常に復する（第 2 章表 2-4 の注<sup>1</sup>）とされ、新潟水俣病でも当初は毛髪水銀量の測定が行われたが、その後行われないのはこのためである。

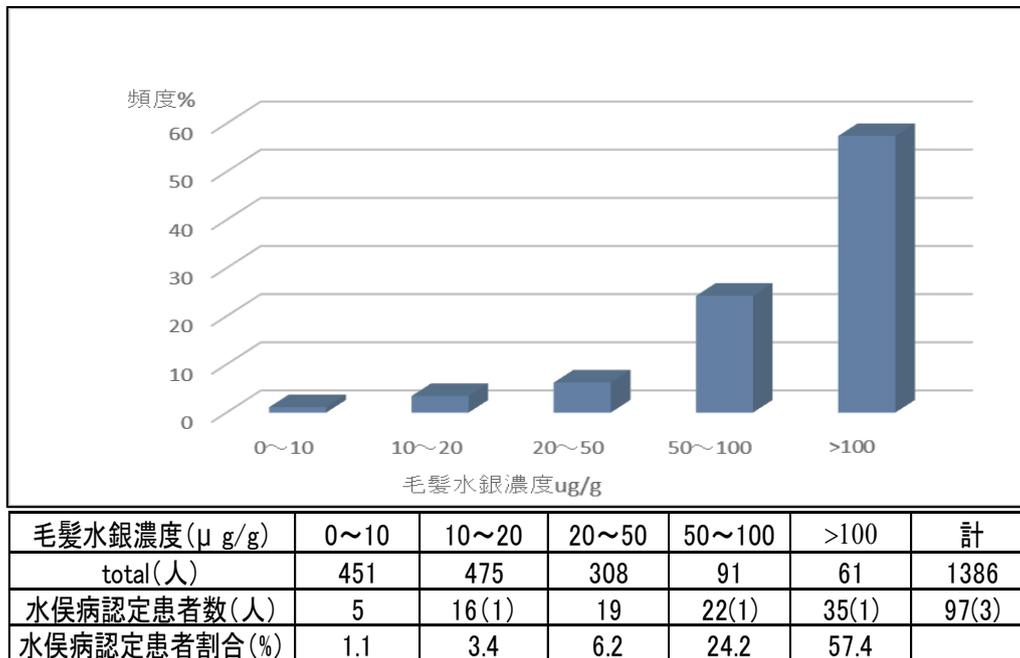
<sup>62</sup> 内山源「脳中水銀濃度の指標としての毛髪中水銀濃度の有効性検討のための毛髪中水銀濃度と脳中水銀濃度との相関について」、『茨城大学教育学部紀要 第 25 号』、茨城大学教育学部、1975 年、238 頁。

<sup>63</sup> 関礼子『新潟水俣病をめぐる制度・表象・地域』、東信堂、2003 年、31 頁。

<sup>64</sup> Kimio Maruyama, Takashi Yorifuji, Toshihide Tsuda, Tomoko Sekikawa, Hiroto Nakadaira, Hisashi Saito: MethylMercury Exposure at Niigata, Japan: Results of Neurological Examinations of 103 Adults. 『Journal of Biomedicine and Biotechnology』 Volume 2012, Article ID 635075, 7 pages doi: 10.1155/2012/635075.

<sup>65</sup> Kimio Maruyama, Takashi Yorifuji, Toshihide Tsuda, Tomoko Sekikawa, Hiroto Nakadaira, Hisashi Saito: MethylMercury Exposure at Niigata, Japan: Results of Neurological Examinations of 103 Adults. 『Journal of Biomedicine and Biotechnology』 Volume 2012, Article ID 635075, 7 pages doi: 10.1155/2012/635075.

図 2-14 毛髪水銀濃度別の水俣病認定患者の有病率



出典：丸山公男「毛髪水銀濃度とメチル水銀中毒症の関連について」、『新潟大学大学院医歯学総合研究科』、2013年、8頁。

④「捕鯨の町」として知られている和歌山県太地町の人々の毛髪の水銀濃度は全国平均の4倍である<sup>66</sup>。

①-④の結果を総合すると、

(1)水銀汚染されている地域に住んでいる

(2)鯨・イルカを一定量食べていない

(3)毛髪中の水銀濃度が20μg/gを超えている。(この点、WHOは神経障害が発生すると疑われる毛髪水銀濃度を50μg/gとするが<sup>67</sup>、これは高すぎると考える。)

この3要素をすべて満たす人は、関西訴訟の3つの基準を1つも満たしていなくても、水俣病の疑いがある者として補償をして、かつ健康相談などを実施すればいいのではないだろう

<sup>66</sup> WHO(1990)「IPCS Environmental Health Criteria 101 Methylmercury. World Health Organization, Geneva.」.

<sup>67</sup> WHO(1990)「IPCS Environmental Health Criteria 101 Methylmercury. World Health Organization, Geneva.」.

うか。ただ、毛髪中の水銀の半減期は 73 日とされ<sup>68</sup>、魚の摂取後間がないときにしか使えない。新潟水俣病でも当初は頭髪水銀量の測定が行われたが、その後行われないのはこのためである<sup>69</sup>。要するに、関西訴訟の 2 審判決の①から③に④毛髪中の水銀濃度を加え①から④のどれか 1 つを充足すれば、水俣病と認定してよいことになる。

水俣病認定の基準を緩和すれば、最終的に税金が投入されることになる可能性が出てくるが、その結果を国民に納得させる論理が必要となる。その点、国民全員が公害の被害者になる可能性があるので、リスクをヘッジ（危険分散）していると考えればよいのではないか。

この点筆者が第 3 章で言及する望ましい救済制度が創設されれば、企業の積立金による給付金が公害被害者に給付されることになり、税金を投入しなくてもよいことになる。

### 2.3.2 公害被害の「潜在化」

解決が長期化した二番目の原因は公害被害が「潜在化」したからである。公害被害は様々の原因で表面化せずに「潜在化」する。「潜在化」の原因は何人かが故意に「潜在化」する場合もあるし、過失による場合、また不可抗力の場合もあり得る。公害の問題にとって被害の事実と並んでその「潜在化」が大きな問題である。公害が発生しても、それが「潜在化」しなければ最小限度の被害で済み、早急な解決が可能だからである。

公害被害の「潜在化」が起こる要因は①企業、②行政（政府、地方自治体）、③住民の 3 つに分かれる。

① まず、企業はいうまでもなく営利法人で利益を追求する団体である。

企業は可能な限り自己の組織の存続、拡大を追求する。その結果、その企業に公害の原因があると疑われたときに、自社に問題があるという可能性も含め迅速に原因を究明する。新潟水俣病でも昭電は農薬説を主張した（新潟地裁 1971 年 9 月 29 日判決）。同判決は「河口付近部落において患者発生が集中していること、頭髪水銀量が下流住民ほど高いこと、河口

<sup>68</sup> 中西準子など『演習環境リスクを計算する』、岩波書店、2003 年、83 頁。

<sup>69</sup> 椿は数カ月以内とする。

椿忠雄「新潟水俣病の追跡」、『科学 Vol.42、No.10』、1972 年、526 頁。

付近の川魚体内に高水銀があること」<sup>70</sup>などは農薬説のほうが説明しやすいという。しかし、同判決は最終的には農薬説を採用せず、工場排水説を採用した。

第1次訴訟では昭電に過失が認められたが（第2章2.2.3）、未必の故意<sup>71</sup>の存在も問題になった。同判決は「被告は少なくとも…昭和三十六年暮ころまでには…チッソ水俣工場の工場排水が死者までも発生している水俣病の汚染源として疑われていることを被告において知悉していたことは、すでに判示したところから明らかである。しかし、原告ら主張のように、被告が右以上に水俣病の発生機序を明確に知っていたうえ、『鹿瀬工場の排水中にメチル水銀が含まれており、それが阿賀野川沿岸住民を水俣病に罹患させることがあっても、これを容認していた』事実、これを認めるにたりる証拠がない」<sup>72</sup>として未必の故意は否定した（第2章2.2.3）。これに関連して、新潟水俣病の「公式確認」とされる1965年5月31日の5ヶ月近く前の1月10日に、鹿瀬工場はアセトアルデヒドの生産を停止している。このときアセトアルデヒドの生産を徳山石油化学（株）に引き継がせ、その際アセトアルデヒド工程図を焼却し、製造プラントを撤去している。焼却・撤去の理由は不明であるが、1965年1月10日にアセトアルデヒドの生産を停止したことは、水銀汚染による企業イメージの劣化、住民運動の増加の予想に加え、水銀汚染による補償・賠償額の負担の方が利益よりも大きいと昭電が判断した結果ではないかと推察する。

② 行政も国、地方自治体を問わず、公害被害を「潜在化」させる要因を保有し、その結果公害の認定が難航し、救済が遅れることになる。

1978年7月3日の環境事務次官通知はチッソへの公的支援と連動していることは第2章2.2.9で考察した。熊本・新潟「第三水俣病」でも、「水銀パニック」を避けたいために、水俣病が発生していないという結論を出したのではないかという疑問が出てくる。

地方自治体でも、公害が発生したという自治体のイメージの悪影響を避けて、経済発展するために被害を過小化する傾向がある。第2章2.1.1で見たように、1964年に第1号の患者

<sup>70</sup> 『判例タイムズ 第22巻第14号通巻第267号』、判例タイムズ社、1971年、167頁。

<sup>71</sup> 未必の故意（*Dolus Eventualis*）とは、発生するかも知れないことを表象（認識）し、かつ、発生するならば発生してもかまわないと認容する場合をいう。

大塚仁『刑法概説（総論）』、有斐閣、1986年、184頁。

<sup>72</sup> 『判例タイムズ 第22巻第14号通巻第267号』、判例タイムズ社、1971年、171頁。

が死亡しているのです、その時点で患者が発生していることは事実であるにもかかわらず、患者 7 人が発生し、うち 2 人が死亡する 1965 年 5 月 31 日まで「公式確認」がないのはいかにも不自然である。

地方自治体と企業の関係は第 5 章の企業城下町で詳述するが、自治体は企業が自治体の利益になる限りは企業を擁護する傾向がある。実際 1966 年 9 月 30 日に「鹿瀬町町議会は「阿賀野川下流流域有機水銀病に関する意見書」を採択し、その中に「工場廃液説が流布され、当町の某化学工場との印象を与えていることは見過しできぬ」という記述があり、同年 10 月 1 日には津川町議会で同趣旨の意見書が採択され、昭電を擁護している<sup>73</sup>。ちなみに、2005 年に鹿瀬町、津川町他の 2 つの村が合併した阿賀町は新潟水俣病阿賀野患者会と弁護団、共闘会議の要請により 2016 年 8 月 17 日、「新潟水俣病全被害者の救済と問題解決に関する意見書」の採択をしている。

国と企業の関係では、国は企業を擁護することもある。1968 年 9 月 26 日の政府見解では昭電鹿瀬工場のアセトアルデヒド製造工程中で副生されたメチル水銀化合物を含む排水が中毒発生の「基盤」であるとしている。「基盤」とは水銀汚染の原因は主として昭電鹿瀬工場の排水であるが、農薬説にも可能性があるという意味を含めている。農薬説に関連して宇井は公害の問題について、公害発生→原因究明→反論提出<sup>74</sup>→中和の 4 つの段階を分析している。宇井によれば、原因究明がある程度出された段階で公害発生当事者又は第三者から反論が提出され、真実が分からなくなる中和の段階に至り<sup>75</sup>、その結果患者の救済が遅れる可能性が出てくることになる。

### ③ 住民の中で公害被害の「潜在化」が起こる原因は、〈1〉非自発的側面と〈2〉自発的側

<sup>73</sup> 齊藤恒『新潟水俣病』、毎日新聞社、1996 年、68 頁。

<sup>74</sup> 畑はこの「反論提出」段階を「巻き返し」と呼んでいる。

畑明朗・上園昌武『公害湮滅の構造と環境問題』、世界思想社、2007 年、14、173 頁。

<sup>75</sup> 宇井純の『公害の政治学』には次のような記述がある。「反論は真実をまぎらすために作られるのだから、たくさんある方が有利である。そして一寸でもみかけに真実らしいところがあれば、反論として十分に機能を発揮してくれる、『むしろ明白なうそでも、繰り返して述べているうちに、うそに見えなくなる』ことを利用できる。反論の特長は、質より量という点にある。加害者側が独占大資本である場合には、真赤なうそを繰り返しているんな方法でばらまくことができる。そのために、他の分野で権威をもっている学者を動員することもできる」。

宇井純『公害の政治学』、三省堂、1970 年、147 頁。

面に分けられる。

〈1〉非自発的側面については、住民は自ら公害被害を「潜在化」する行動を取ることは望まないが、経済的社会的要因により、やむをえず公害被害を「潜在化」する行動を取らざるを得ないことになる。住民が公害企業の従業員である場合は、自分自身が将来公害による健康被害者になるかもしれないリスクも感じつつも自己の勤める会社が倒産すれば失業することになり、公害被害の「潜在化」に反対しないのが通常かも知れない。公害の原因企業の従業員でなくても、直接・間接に企業の地元への経済効果の恩恵を受けていれば内心は公害反対でも公害の事実を無視する動機は十分ある。公害の原因企業の従業員が同時に公害の被害者である場合、公害発生の発覚でこれ以上公害の被害者にならなくても済む半面、会社が倒産すれば仕事を失うことになる。(第2章 2.2.1.2 のLさんの事例参照)

また、公害による健康被害者には集落からの不利益を避け、公害による健康被害者自身とその家族が社会的差別を受けたくないという気持ちが働く(第2章 2.2.1.2 の永野さん、Rさんの事例参照)。こうした差別や中傷を恐れ、病気を隠しつつ亡くなった人もいると言われている。同じくRさんの事例では、松浜では漁協の取り決めで『松浜に水俣病患者はいない』と申し合わせた。自分の身体がおかしいと実感しても松浜の人々は『水俣病患者だ』と名乗ることもできず、行動も起こせない立場にあったとされ、本来組合員の利益を守るべきである漁業組合が公害被害を「潜在化」させる主体となっている事例が観察された。

さらに、救済を求めた裁判の結果、補償金を受け取ることになることから「金銭目的」「ニセ患者」だと中傷されたり、「補償金で水俣御殿を建てた」などと妬まれることがあった。

結局、住民の中に共に公害による健康被害者である、あるいは被害者になるかもしれないという連帯意識がなければ、住民運動の主体となる団体の結成及び行政などへの働きかけなども遅くなる。すなわち、住民の連帯意識が希薄であれば、公害被害の「潜在化」の方へ流される傾向が大きくなる。住民が連帯した例としては第1次訴訟の判決後の補償協定に関して、原告に認められた損害賠償額の方が補償金額より低いことが問題になったが、交渉により認定患者が原告であったか否かを問わず、補償協定の適用を受けることになったことがあげられる。(第2章 2.2.3)

② 自発的側面では、住民は公害原因企業への同情・共感・支持などの理由から公害被害を「潜在化」することに進んで加担する。「企業城下町」については、第5章で詳述するが、竹森一正は「企業城下町」とは「企業が封建領主のように君臨し、地元はこの領主の庇護があるからこそ生きることができると自発的に認識するように、市町村議会および町内会、商店街がすべて、企業の行動を容認する状態」<sup>76</sup>とっており、「企業城下町」では町内会、商店街の構成員である住民が領主を擁護するのと同様に自発的に企業を擁護して公害被害の「潜在化」に加担する傾向がある。

一般に経済学では完全な情報をもって合理的に行動する人間を想定する。もし自分が公害による健康被害者であれば審査を受け、水俣病と認定され、補償金を受け取ることが合理的な行動である。しかし、実際の人間はときに不合理な行動をとる。水俣病であることの確率がかなり高いのに、それを過小評価して、水俣病の審査を受けなかつたりする。

また、自己が公害の被害者であることを認めたくないという気持ちも働くのではないだろうか。関川の検診で「20歳代、30歳代では、なかなか診療すら受けたがらないことは、阿賀野川水俣病の場合と同様である」<sup>77</sup>とあるのは20代、30代の方がこの気持ちが強いことを示していると考ええる。

次の章では、公害被害者に対する望ましい救済制度を提案する。

---

<sup>76</sup> 竹森一正「新潟水俣病と補償金の情報開示」、『神奈川大学国際経営論集 43:17-30』、2012年、29頁。

<sup>77</sup> 関礼子『新潟水俣病をめぐる制度・表象・地域』、東信堂、2003年、97頁。

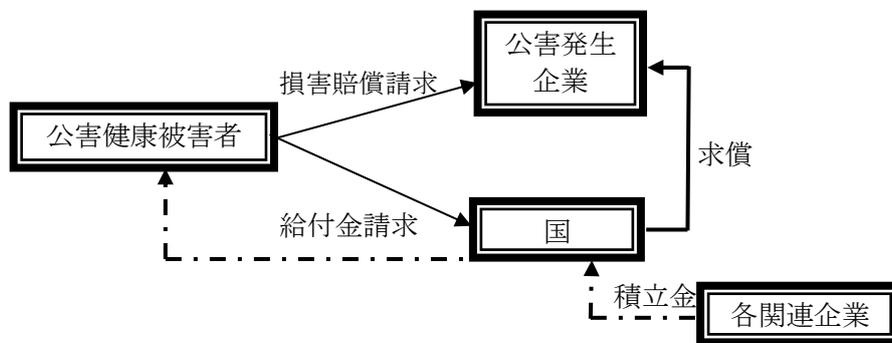
### 第3章 公害健康被害者に対する救済制度の考察

#### 課題

米国のスーパーファンド法では重大な公害が発生した場合、汚染の調査や浄化はアメリカ環境保護庁（United States Environmental Protection Agency、以下 EPA とする）が行い、汚染責任者が明らかになるまで石油税などからの積立信託基金（スーパーファンド）により除染を行う。その基金の財源は、石油税、化学原料物質税、輸入化学物質誘導体税、1986年の改正の際新しく導入された環境法人税（課税最低限度所得が200万ドルを超える企業に課税）、国の一般会計からの支出、利子及び経費の回収等から拠出されている<sup>78</sup>。（スーパーファンド法については第6章で詳述する。）

この仕組みをヒントにして、公害健康被害者に対する望ましい救済制度を作ることができないかが本章の問題意識である。これを図3-1で示す。

図3-1 公害健康被害者に対する望ましい救済制度



出典：白潔「新潟水俣病に関する経済的な救済について」、『経済発展と環境保全の新視点 第6号』、2015年、25頁を基に作成。

このように国が公害被害者に給付金を支給する根拠はナーグラのいう保証者という考え方を参考にできる。ナーグラは刑法の不真正不作為犯においてある犯罪的結果が発生

<sup>78</sup> 第6章 6.1.1。

する危険のある状態において、その発生を防止すべき特別の義務を有する者を保証者と呼んだ。

政府は国民の「生命、自由、幸福追求」（憲法 13 条参照）について一種の作為義務があり、この作為義務を尽くさなかった責任を問われることになる。このことを考えるために、本章では補償と賠償の区別を前提に不作為の考察から始める。

### 3.1 補償と賠償の比較

一般的に被害者の救済に対して、補償か賠償かが問題になる。そもそも両者は、「補償」が適法な行為によって生じた損害について損害を填補するものであるのに対し、「賠償」は違法な行為によって生じた損害を填補するものであるところに違いがある。つまり、原因となる行為に違法性があるか否かによって補償か賠償に分かれることになる。

従って、たとえば不法行為や債務不履行等による損害は「賠償」の対象となり、適法な道路工事に伴う土地の収用による損失への手当は「補償」とされ（憲法 29 条 3 項）、適法な司法手続きを経て無罪となった冤罪の被害者への給付は、刑事「補償」の問題となる（憲法 40 条）。ちなみに現在の刑事補償法の最高額は 1 日 12,500 円である。

### 3.2 刑法と行政法の不作為の比較・分析

水俣病関連で起こされている行政訴訟の一種である不作為違法確認の訴えと民事訴訟である国家賠償の「公権力の行使」に際して両方とも行政の不作為が問題になっている。

1. そもそも、不作為の分析は刑法の議論が出発点なので、まず刑法の議論をみる。刑法では、犯罪を作為犯と不作為犯に分ける。作為犯とは積極的にある行動をするという作為によって犯す犯罪であり、不作為犯とは何もしないという不作為によって犯す犯罪である。

そして、不作為犯は①真正不作為犯と②不真正不作為犯に分類される。

①真正不作為犯とは、構成要件が不作為の形で規定されている犯罪を不作為で実現する場合をいう。たとえば、多衆不解散罪（107条）は、「暴行又は脅迫をするため多衆が集合し場合において、権限である公務員から解散の命令を三回以上受けたにもかかわらず、なお解散しなかったとき<sup>79</sup>」が構成要件である。不退去罪（130条後段）は、「正当な理由がないのに、人の住居若しくは人の看守する邸宅、建造物若しくは艦船に侵入し、又は要求を受けたにもかかわらずこれらの場所から退去しなかった<sup>80</sup>」が構成要件である。いずれも構成要件が不作為の形で規定されている。

②不真正不作為犯とは、構成要件が作為の形で規定されているものに不作為で違反する場合をいう。たとえば、母親が乳児を殺そうとして授乳しないまま放置して餓死させた場合、人を殺したものとして殺人罪が成立する。

一般的に不真正不作為犯の実行行為の要件として次の3つがあげられる。

〈1〉 作為義務に違反することである。この点大塚仁（1986）は「その作為義務は、ナーグラ（Johannes Nagler, 1876-1951）の提唱にかかる保証者説（Garantenlehre）にしたがって理解するのが適当であろう。保証者（Garant）とは、ある犯罪的結果が発生する危険のある状態において、その発生を防止すべき特別の義務を有する者をいい、保証者が保証義務を尽くしえたのに、それを怠って不作為に出た場合が、不作為による実行行為となりうるのである。」<sup>81</sup>とする。

〈2〉 作為の可能性・容易性

〈3〉 作為との構成要件的同価値性

不真正不作為犯の実行行為性が認められるかどうかは、最終的には個々の構成要件の解釈によって決まるが、以上の〈1〉〈2〉・〈3〉の三つの要件を検討して判断していくことになる<sup>82</sup>。

<sup>79</sup> アンダーラインは筆者。

<sup>80</sup> アンダーラインは筆者。

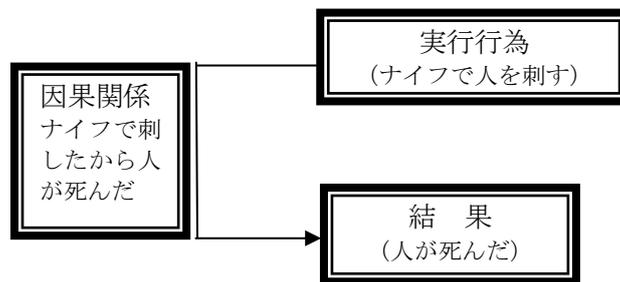
<sup>81</sup> 大塚仁『刑法概論【総論】』、有斐閣、1986年、141頁。

<sup>82</sup> 莊子邦雄『刑法総論【第2版】』、青林書院、1996年、159-225頁。

犯罪の原形は作為犯であり、不真正不作為犯は作為犯と比較すると人為的であり、近代の産物である。不真正不作為犯を罰するのは、厳格な要件によらなければならないと考えられている。不作為犯において、行為者は表面上では実際に何もしていないので、それを犯罪と認定するには慎重である。

また、結果犯の作為犯では実行行為と結果との間に因果関係が必要とされている。ナイフで人を殺した例を図 3-2 で示した。

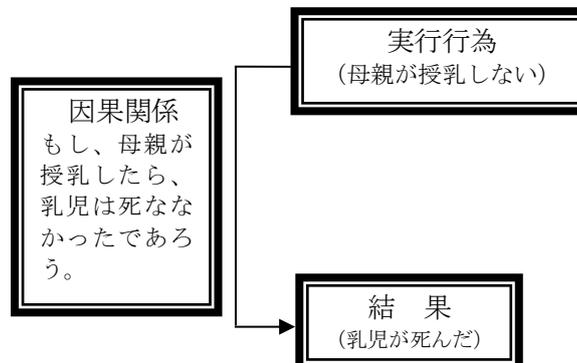
図 3-2 作為犯の具体例



出典：白潔「新潟水俣病に関する経済的な救済について」、『経済発展と環境保全の新視点 第 6 号』、2015 年、11 頁。

これを不作為犯でみると、以下の図 3-3 で示すように、不真正不作為犯の因果関係は「もし～したら、～しなかったであろう」という仮定の形で考えることになる。作為犯の因果関係とはかなり異なることになる。

図 3-3 不作為犯の具体例

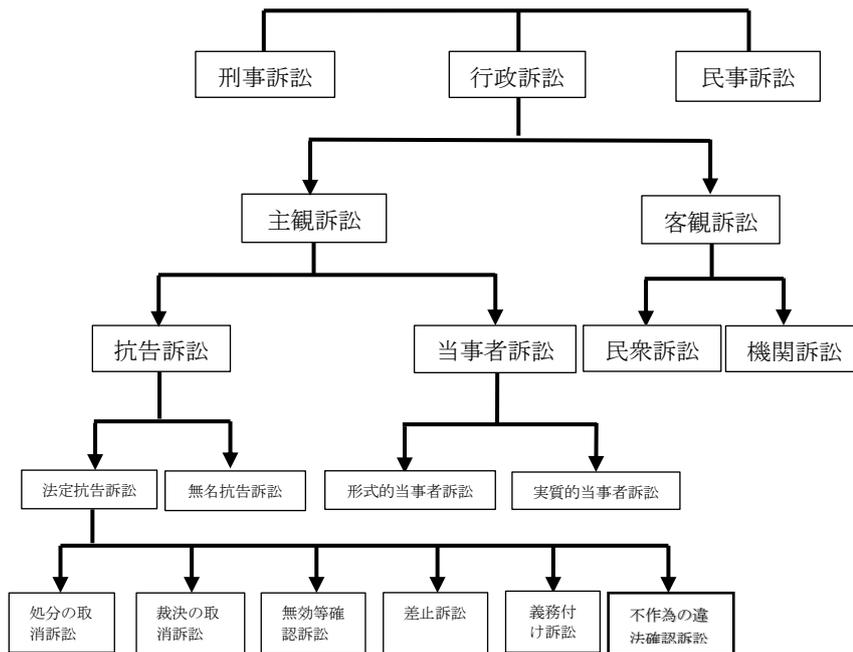


出典：白潔「新潟水俣病に関する経済的な救済について」、『経済発展と環境保全の新視点 第 6 号』、2015 年、11 頁。

2. 行政訴訟の中に不作為違法確認の訴えがある（行政事件訴訟法 3 条 5 項）、これは行政機関の不作為について、国民が行政庁に対して法令に基づく申請をしたにもかかわらず、行政庁がなんらの処分・裁決をしない場合に起こされる訴訟である。

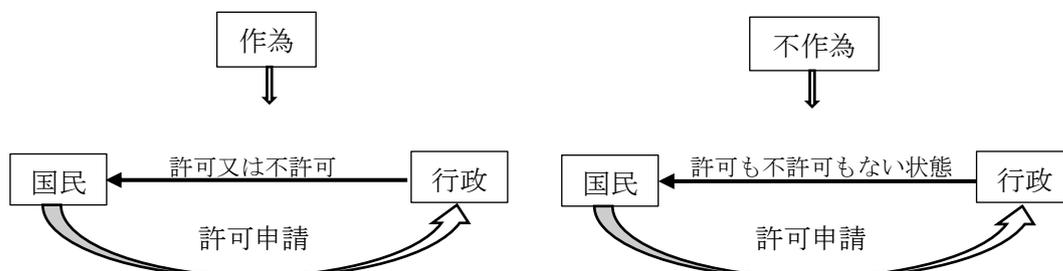
以下参考までに訴訟の種類を掲げる。

図 3-4 訴訟の種類



出典：行政事件訴訟法 2 条-6 条より、2016 年、参照。

図 3-5 作為と不作為の比較



出典：莊子邦雄『刑法総論【第 2 版】』、青林書院、1996 年、159-225 頁を基に作成。

### 3.3 熊本水俣病訴訟における不作為の考察

#### 3.3.1 熊本水俣病認定不作為違法確認訴訟判決<sup>83</sup>（1976年12月15日）

1974年12月水俣病認定不作為違法確認請求事件が提訴され、1976年12月15日に熊本地裁で判決が出された。結果として原告が勝訴した。

この訴訟は熊本水俣病の認定について、救済法3条1項に基づき最も早いもので1972年3月、遅いもので1974年8月までの間に水俣病認定を申請したけれども、1974年12月までに何らの処分も行わなかったため、不作為の違法確認を求めている。

判旨では、

「およそ不作為の違法確認の訴えは、申請者の地位の不安定さを早急に解消することを目的とするものであり、右訴えにおける相当の期間とは、行政庁が当該処分をなすにつき通常必要とする期間を基準として、既に右期間を徒過した場合には特別の事情のない限り行政庁の不作為を違法とするものであることはいうまでもない。

しかしながら、未だ必ずしも相当期間を経過していない場合といえども、次の如き場合、即ち、

- ① 申請後ある程度の期間を経過したにもかかわらず、行政庁が将来いかなる時期に処分をなすかが全く不確定・不明である。
- ② かつ右処分に至るまでの期間が相当期間を経過することが確実である。
- ③ しかも以上の状態が解消される見込みがない場合

においても、申請者の地位の不安定は、既に相当の期間を経過した場合と異なることなく、このような場合には、行政庁の不作為を違法とするのが相当である。

---

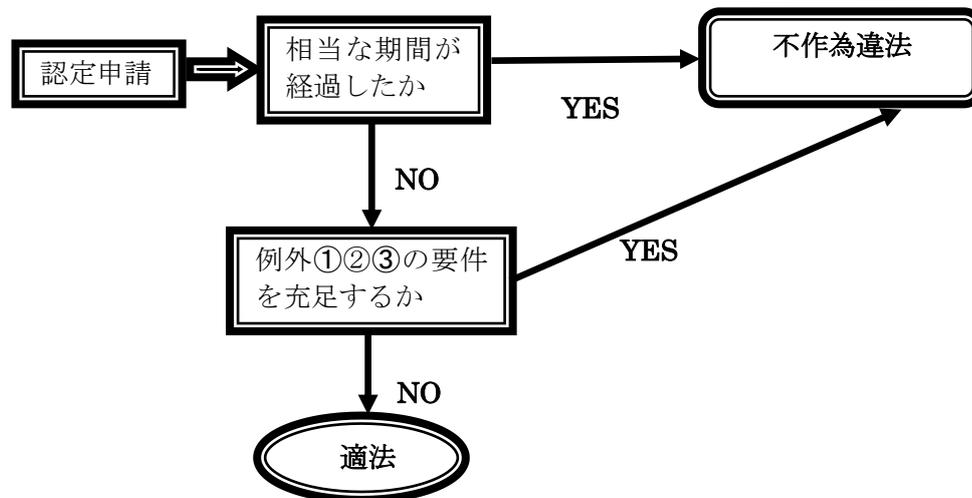
<sup>83</sup> 磯野弥生『ジュリスト 重要判例解説』、有斐閣、1976年、40-42頁。

そこで本件についてみるに...特別事情の認められない限り被告の本件不作為は違法と認定せざるを得ない」といっている。

この判決は、原告の請求を認容し、認定処分全体の遅延という事態を解消することについてめどがつかない場合には「相当期間」をたとえ徒過していないとしても、不作為の違法が成立すると判断した。

以上の判決を図 3-6 でまとめる。

図 3-6 水俣病認定不作為違法確認の判決



出典：白潔「新潟水俣病に関する経済的な救済について」、『経済発展と環境保全の新視点 第6号』、2015年、13頁。

ただ、不作為違法確認訴訟で勝訴しても、患者の救済には直結しない。そこで、2004年の行政事件訴訟法改正により、義務付けの訴えが創設された。

### 3.3.2 国家賠償法における「不作為」

この不作為の違法確認の訴えは、不作為が問題となる国家賠償訴訟とは異なる。不作為違法確認の訴えは行政訴訟の一種であるが、国家賠償訴訟は民事訴訟で、国によって損害

を受けたものに対して事後的に金銭で被害者の救済を図るものである。したがって、同じ不作為でも、両者の要件は共通ではない。

国家賠償法1条1項は、「国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によって違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる」とする。

その要件は、①「国または公共団体」の②「公権力の行使」に当たる③「公務員が、その職務を行うについて」④「故意又は過失によって」⑤「違法に」⑥「他人に」⑦「損害を加えたとき」である。そのうち、②の「公権力の行使」には、公権力の不行使即ち不作為も含まれる<sup>84</sup>。

たとえば、最高裁の判例では、ナイフの一時保管懈怠事件(最判 1982.1.19)で違法な加害行為には、法令上具体的な作為義務を持つ公務員がその義務を履行しないという不作為も含まれる。本件は、他人に危害を及ぼす蓋然性の高い者の所持するナイフについて、警察官の一時保管措置の懈怠について違法とした事例である<sup>85</sup>。

そもそも、公権力の不行使により生じた損害に対する不作為の国家賠償責任が問題となる状況は、二つに大別できる。

1. 許認可などについての国民の申請に対して、行政庁が応答しない場合である。
2. 国民に対する危険の防止のための権限の行使を行政機関が怠った場合のものである。

また、2. はさらに二つに分かれ、①、権限を行使する行政・権限行使によって権利利益を制限される者（被規制者）・権限行使によって利益を受ける者（受益者）から成る三面関係と、②、①のような被規制者が存在せず、行政と住民のような受益者から成る二面関係である<sup>86</sup>。

<sup>84</sup> 長谷部恭男『行政判例百選Ⅱ』、有斐閣、2012年、478-479頁。

<sup>85</sup> 桜井敬子・橋本博之『行政法【第4版】』、弘文堂、2014年、395頁。

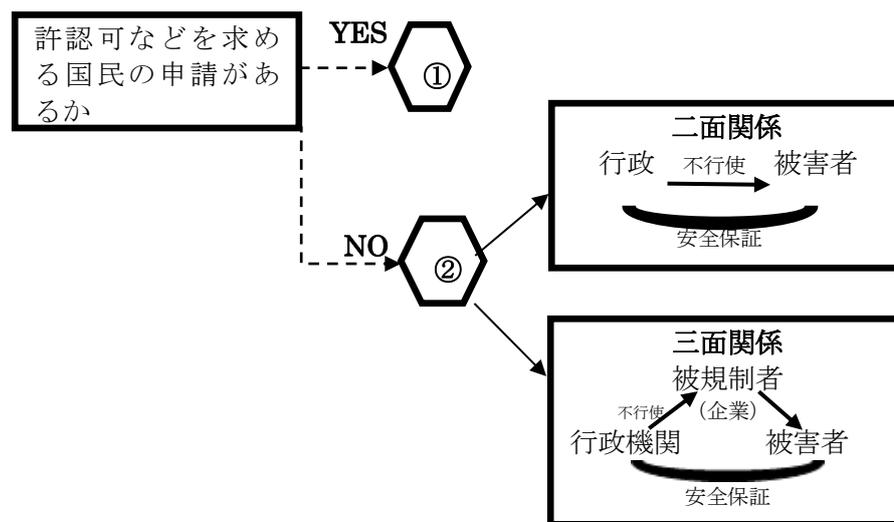
<sup>86</sup> 室井力・芝池義一・浜川清『コンメンタール行政法Ⅱ【第2版】』、日本評論社、2006年、534-535頁。

たとえば、二面関係の例として保健所が野犬を取り締まらなかったため子供が野犬に噛まれたといった場合に、行政が野犬取締り権限を行使しなかったことが国家賠償法上違法と評価できるかが争われるのである<sup>87</sup>。三面関係においては、受益者の権利利益の確保のためには権限の行使が必要であると解される場合にも、被規制者の権利利益の尊重の見地から、不作為が必ずしも違法ではないとする余地があるが、この二面関係においては、被規制者の権利利益の尊重の要請が働かないだけ、不作為の違法の認められる余地は広いといえることができる。

公害に関する訴訟はもとより三面関係である。つまり、公害発生企業の経済活動の自由の尊重という側面の分だけ行政機関の不作為責任が認めにくいことになる。

以上の内容を図 3-7 でまとめると

図 3-7 公権力の不行使により不作為の国家賠償責任



出典：白潔「新潟水俣病に関する経済的な救済について」、『経済発展と環境保

全の新視点 第6号』、2015年、14頁。

水俣病認定遅延国家賠償訴訟最高裁判決は①の訴訟であり、関西訴訟は②の三面関係の訴訟である。

<sup>87</sup> 桜井敬子・橋本博之『行政法【第4版】』、弘文堂、2014年、395頁。

### 3.3.3 水俣病認定遅延国家賠償訴訟最高裁判決<sup>88</sup>（1991年4月26日）

1986年、第329号・第330号水俣病認定業務に関する熊本県知事の不作为違法に対する損害賠償請求事件が1991年4月26日に最高裁第二小法廷で判決が出された。

原告は、1976年12月に熊本地裁判決で熊本水俣病認定不作为違法確認訴訟を提起して勝訴判決を得たが、1977年12月に至っても、県知事から対応処分を受けなかったため、申請者側は知事の処分遅延によって、国及び熊本県に対して慰謝料を請求したものである。

表 3-1 水俣病認定遅延国家賠償訴訟

判決	日付	申請状況
第一審	熊本地判 1983.7.20	1976年12月に熊本地裁判決で熊本水俣病認定不作为違法確認の勝訴判決を前提として、1977年12月までほぼ二年を経過した以降は違法状態にあるとして、慰謝料請求を認容した。
第二審	福岡高判 1985.11.29	i、公害健康被害認定の審査及び検診は計画的に対応すれば、実施困難な数とは考えられない。 ii、答申保留に関しては知事が行政的判断で処分すべきである。 iii、審査会の書面審査は改善の余地がある。 iv、審査会で全会一致にならないならば答申しないという運用は多数決で答申するよう改善の余地がある。 v、審査会の委員は全員医師であるが、他の分野の学識経験者を加えることにより改善の余地がある。 vi、申請患者らが抗議行動をしたことにより審査会が審議できなかった期間の不作为は違法ではない。 vii、この事務処理の状況を見ると、違法期間の処分の遅滞については知事に過失があった。 viii、この違法期間における知事的不作为により申請者らが精神的な苦痛を受けたものというべきである。
第三審	最高裁 1991.4.26	最高裁では、本件を第2審に差し戻すことなく、原告の請求を棄却すべきものとしている。

出典：阿部泰隆『ジュリスト 重要判例解説』、1991年、44頁－46頁を基に作成。

最高裁の判旨では、

- ① 認定申請者としての、早期の処分により申請者の不安・期待及び内心の静穏な感情を害されない利益は、不法行為の保護の対象になりうる。

<sup>88</sup> 阿部泰隆『ジュリスト 重要判例解説』、有斐閣、1991年、44－46頁。

- ② 不作為の違法確認判決は知事が処分すべき行政手続上の作為義務に違反することを確認するものであるが、それは直ちに認定申請者の内心の静穏な感情を害されないという法的利益に向けた作為義務を認定し、その利益侵害という意味での不作為の違法を確認するものではない。
- ③ しかし処分庁は、早期の処分を期待した申請者が内心の静穏な感情を害される結果を回避すべき条理上の作為義務がある。
- ④ 処分庁が③の意味における作為義務に違反したといえるためには、客観的に処分庁がその処分のために手続上必要と考えられる期間内に処分できなかったことだけでは足りず、この期間に比して、さらに長期間にわたり遅延が続き、かつ、その間、処分庁として、通常期待される努力によって遅延を解消できたのに、これを回避するための努力を尽くさなかったことが必要であるとし、原告の請求を棄却した。

#### 3.3.4 関西水俣病訴訟判決<sup>89</sup>（2004年10月15日）

関西水俣病訴訟では、2001年第1194号・第1196号・（受）第1172号・第1174号損害賠償、仮執行の原状回復等請求事件が2004年10月15日に最高裁第二小法廷で判決が出された。

本件は、水俣病に関して汚染者であるチッソ株式会社に対しては、民法709条に基づき、被告国及び熊本県に対しては、規制権限の不行使または行政指導の不作為などの違法をあったとして、国家賠償法1条及び2条に基づき損害賠償を請求したものである。

---

<sup>89</sup> 福士明『ジュリリスト 重要判例解説』、有斐閣、2004年、51-53頁。

表 3-2 熊本水俣病関西訴訟

判 決	日 付	申 請 状 況
第一審	大阪地判 1994.7.11	チツソに対する請求を一部認容したが、国及び県に対する請求は棄却した。
第二審	大阪高判 2001.4.27	チツソに加え、国に関しては、水質二法、県に関しては、熊本県漁業調整規則 32 条の規則権限不行使の違法を認定し、住民らの請求を一部認容した。
第三審	最高裁第二小法 廷 2004.10.15	本判決は、第二審の判決に対する国及び県の上告、住民らの付帯上告に関するものである。結局国及び県の上告について棄却であり、当該権限の不行使による賠償責任を認容した。

出典：福士明『ジュリスト 重要判例解説』、2005 年、51 頁-53 頁を基に作成。

判旨では、

- ① 国または公共団体の公務員による規制権限の不行使は、その権限を定めた法令の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、具体的事情の下において、その不行使が許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められるときは、その不行使により被害者との関係において、国家賠償法 1 条 1 項の適用上違法となる。
- ② 国は 1959 年 11 月末の時点で、
  - (1)多数の水俣病患者と死亡者を増えていることを認識したこと。
  - (2)原因企業の排水に高度のがい然性をもって認識し得る状況にあったこと。
  - (3)汚染源の水銀の定量分析をすることは可能であったことといった事情の下においては、水質二法に基づき規制権限をするための手続を直ちに執ることが可能であり、また執るべき状況にあった。そして、この手続に要する期間を考慮に入れても、同年 12 月末には、通商産業大臣において、上記規制権限を行使して、
 

必要な措置を執ることを命ずることが可能であり、しかも、水俣病による健康被害の深刻さにかんがみると、直ちにこの権限を行使すべき状況にあった。また、この時点で上記規制権限が行使されていれば、それ以降の水俣病の被害の拡大を防ぐことができたものであり、1960 年 1 月以降、水質二法に基づく上記規制権

限を行使しなかったことは、著しく合理性を欠くものであって、国家賠償法1条1項の適用上違法となる。

- ③ 熊本県知事は、水俣病にかかわる前記諸事情（②の(1)-(3)）について国と同様の認識を有し、知事には、1959年12月末までに県漁業調整規則32条に基づく規制権限を行使すべき作為業務があり、1960年1月以降、この権限を行使しなかったことが著しく合理性を欠くものであるとして、上告人県が国家賠償法1条1項による損害賠償責任を負うとして原審の判断は、同規則が、水産動植物の繁殖保護等を直接の目的とするものではあるが、それを摂取する者の健康の保持等をもその究極の目的とするものであると解されることからすれば、是認することができる。

作為義務があるにもかかわらず、権限が行使されなければ無論違法であるが、権限の行使について裁量が認められる場合においても、法の解釈により比較的容易に作為義務を構成できる場合がある。この場合には、不作為はやはり違法である。このような作為義務が認められない場合について、「著しく合理性を欠く」ことの具体的な中身として以下のような基準が考えられる。

まず、一般的に言えば、不作為責任が認められるためには、①行政による対処を要請するものとしての危険（またはその発生の可能性）が存在してなければならず。②その危険への行政の対処が可能であり、③それが必要でなければならない<sup>90</sup>。

②の行政による対処が可能であることの中身は損害発生についての予見が可能であったことと回避が可能であったことであろう。

この要件は前述した刑法の不真正不作為犯の要件を行政法に応用したものと考えられる。ただ、同じ不作為の問題でも、刑法の不作為犯と行政の不作為の責任は本質的に異なる。刑法の不作為犯は個人に刑事責任を認めるかどうかの問題であり、慎重でなければな

---

<sup>90</sup> 室井力・芝池義一・浜川清『コンメンタール行政法Ⅱ【第2版】』、日本評論社、2006年、536-538頁。

らないが、行政の不作為の認定は幅広く国民の生命・身体・財産に責任を負わなければならない国の責任が問題になっていて、国の責任を幅広く認めることが妥当である。

本章では、熊本水俣病に関する不作為の違法確認と国家賠償について三つの判例を考察してきたが、それぞれ長時間を経て判決に至ったものである。①の件で1974年から1976年まで2年間、②では1978年から2001年まで23年間、③では1982年から2004年まで22年間となった。裁判が長期化すれば、たとえ患者に有利な判決が出たとしても意味がない、遅れた救済は真の救済ではない。

### 3.4 新潟水俣病第2次訴訟における不作為の考察

1977年に環境庁（当時）が複数の症候が必要であるという新たな認定基準を発表した。その結果、認定申請を棄却された人が増加し、棄却処分を不服とする行政不服審査請求もほぼ認められなかった。このような状況の中で、認定申請を棄却された人たちが「新潟水俣病被害者の会」を結成し、認定基準に誤りがあるとして、国の責任や被害者の早期救済を求めて、新潟地方裁判所に損害賠償の訴えを起こした<sup>91</sup>。これが第2次訴訟である。

- 新潟水俣病第2次訴訟に対する判決が1992年3月31日に新潟地裁で出た<sup>92</sup>。

本件では、未認定患者（以下原告とする）が昭電と国とを相手取って、一人当たり一律2200万円の損害賠償を請求した。

原告の主張は、

- ⑦. 国が遅くとも1961年末頃には排水の危険を知りつつ、一方で産業を保護育成するために増産に協力し、他方で水俣病の原因究明を妨害し、それにより被害の拡大に積極的に加担したこと。
- ⑧. 先行する上記加担行為により作り出した違法かつ危険な状態から生じる結果を

<sup>91</sup> 新潟県福祉保健部生活衛生課『新潟水俣病のあらまし』、新潟県、2015年、24頁。

<sup>92</sup> 梶哲教『ジュリスト 公害・環境法判例百選』、有斐閣、1994年、92-93頁。

防止すべき作為義務を怠ったこと。

㉗. 昭電に対して廃水を排出しないよう行政指導すべき義務を怠ったこと。

㉘. 旧水質 2 法に基づき排水を規制する義務を怠ったことである。

判旨では

① 国に対する請求を棄却した。

㉗. 1961 年末以前には、水俣病の原因物質並びにその発生及び生成過程は明らかではなかったので、昭電の水俣病原因物質の排出に加担したとみる余地はなかった。

④. 前記のとおり、国が化学工業の保護育成政策遂行の当否につき国民全体に対する関係で政治的責任を負うかどうかはともかく、そのような政策を遂行したことについて、加害当事者として特定個人に対して損害賠償責任を負うことはなく、また、特定個人に対して、結果発生防止義務を負担することはないというべきであって、国に原告主張の作為義務があると認めることはできなかった。

㉗. 行政指導をする義務違反について、原告の主張する義務はすべて直接の法令上の根拠に基づかないものであるが、このような行政指導は本来、当該行政機関の政治的技術的裁量に委ねられており、極めて例外的に国民の生命・身体・財産に対する差し迫った重大な危険状態が発生したような場合を除くほか、原則として行政指導をすることが公務員の職務上の法的義務となることはない。1961 年末当時には、新潟県で水俣病患者が発見されたとの報告がなく、昭電に対して国に排水規制に関する行政指導をすべき義務があったとはいえない。仮に何らかの行政指導をすべき義務があったとしても、昭電はこれを受け入れなかったと推認されるので、行政指導の不作为と損害との間の因果関係は認め難かった。

㉘. 水質保全法に基づき水質基準を設定するためには、汚濁原因物質が特定され、原因物質が工場から排出されていることが解明されていること、原因物質の分析定量方法が確立されていて、危険の除去・防止に必要な程度を超えない許容量を決定

できること、の各要件が充足されなければならないが、1959－1961年当時においてそれらの要件は充足されず、国が昭電鹿瀬工場に対して水質保全法を適用することはできなかつた。汚濁原因物質の排出も明らかでなかつた状況の下では、工場排水規制法に基づく排水規制もできなかつた。その当時、阿賀野川水域において水俣病患者の発生は報告されてなかつたのであるから、昭電鹿瀬工場の廃水に関して、国に排水規制をする義務があつたということではできなかつた<sup>93</sup>。

② 昭和電工に対しては、原告のうち水俣病罹患の有無の争われた91人中88人の罹患を認め、総額5億7,800万円の損害賠償を認容した<sup>94</sup>。この判決は、1995年に政府・与党3党による水俣病問題の政治解決に伴い、昭電と和解し、国への訴えが取り下げられ、第1陣の提訴から13年半を経て終結した。

本判決の㉔については、国には排水調査義務、閉鎖循環方式（使用される水は循環濾過され再利用を行う）の採用の指導義務、排水停止の指導義務があるのではないだろうか。国には作為義務があるので、その不作為は違法といことになる。

また、㉔では、「仮に何らかの行政指導をすべき義務があつたとしても、昭電はこれを受け入れなかつたと推認されるので、行政指導の不作為と損害との間の因果関係は認め難かつた。」とするが、前述したように、不作為の因果関係はある行為をしたら、その結果が発生しなかつたであろうということであり、本件では、国が行政指導をしたら、損害が発生しなかつたという関係が必要となる。もし、行政指導をしても昭電が受け入れなかつたというのは、何の根拠もない推論であり、結局因果関係は認められると考える。

---

<sup>93</sup> 梶哲教『環境法判例百選』、有斐閣、2011年、74－75頁。

<sup>94</sup> 環境庁『環境白書』、1974年。山崎志郎『日本経済史』、放送大学教育振興会、2007年。  
日本弁護士連合会 公害対策・環境保全委員会『公害・環境訴訟と弁護士の挑戦』、法律文化社、2010年。

信国幸彦『環境法判例百選』、有斐閣、2011年。

飯島伸子・船橋晴俊『新潟水俣病問題 加害と被害の社会学』、東信堂、2006年。

## 小結 公害健康被害者に対する望ましい救済制度の提唱

そもそも、国は公害の発生時点から、企業の動きを監督しながら、救済に全力を上げ・行政指導など機動的で迅速な行動をすることが理想であるが、水俣病の救済に関する歩みを概観してみると、政府は認定基準を厳格化する一方で、世論を鎮静化させるため、補償協定を締結し、チッソに莫大な税金を貸し出した後、返済の免除をした（2章 2.2.1.2）。政府は反公害運動が高揚し、大きな社会問題になったときには、一時的な救済対策を出してこれを抑制し、企業を擁護しつつ根本的な対策を採用してこなかったのが現実である。

行政により、患者と認定されない未認定患者は裁判により損害賠償を求めなければならなかった。そもそも、行政による救済とは、行政機関が国の認定基準により、被害者を認定し、補償することである。たとえば「公害健康被害の補償等に関する法律」による救済である。補償なので、適法なものを前提にしている。一方、裁判による損害賠償請求は違法なものがあつたことを前提としている。

水俣病の救済について考察してきたように、現在の政府の認定基準が厳格なので、未認定患者を患者として認定し、補償することは困難である。賠償という方向では、本稿が分析したように、裁判が長期化して、最終的な解決が見えない。つまり、救済システムに問題があり、従来の補償か賠償かの二分論では、限界があるように見える。

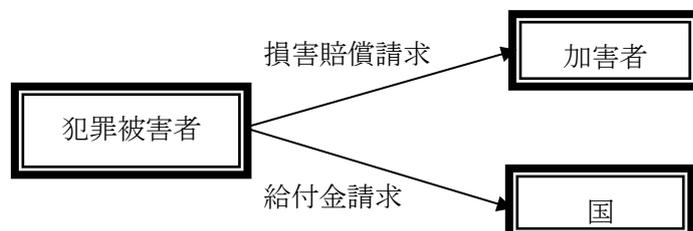
ところで、「犯罪被害者等給付金の支給等による犯罪被害者等の支援に関する法律」（以下犯罪被害者支援法<sup>95</sup>と略す）によれば、通り魔殺人などによる被害者は給付金の支払を国に請求できる。犯罪被害者支援法の1条は「この法律は、犯罪行為により不慮の死を遂げた者の遺族又は重傷病を負い若しくは障害が残った者の犯罪被害等を早期に軽減するとともに、これらの者が再び平穏な生活を営むことができるよう支援するため、犯罪被害等を受けた者に対し犯罪被害者等給付金を支給し、及び当該犯罪行為の発生後速やかに、

---

<sup>95</sup> 加害者と言う表現は犯罪被害者支援法の第6条1号3号にある。

かつ継続的に犯罪被害等を受けた者を援助するための措置を講じ、もつて犯罪被害等を受けた者の権利利益の保護が図られる社会の実現に寄与することを目的とする。」という。

図 3-8 犯罪被害者支援法



出典：白潔「新潟水俣病に関する経済的な救済について」、『経済発展と環境保全の新視点 第6号』、2015年、24頁。

犯罪被害者支援法では被害者が死亡した場合は遺族に320万円から2964.5万円の給付金が出ることになる。これは一種の補償であると考えられる。一方、地震などが発生した時の被害については「災害救助法」（1947年10月18日 法律第118号）などの緊急時の対策はある程度整備されている。そこで、緊急時の対策のような迅速性と犯罪被害者支援法のもとになっている気の毒な犯罪被害者の損害を政府が補填しなければならないだということ考え方を合成させ、新しい公害健康被害者救済制度を創設したらいいのではないかと考える。通り魔殺人などによる被害者に対してさえ一種の補償をしている犯罪被害者支援法をみると、公害による健康被害者はもっと手厚く補償されてもいいのではないだろうか。

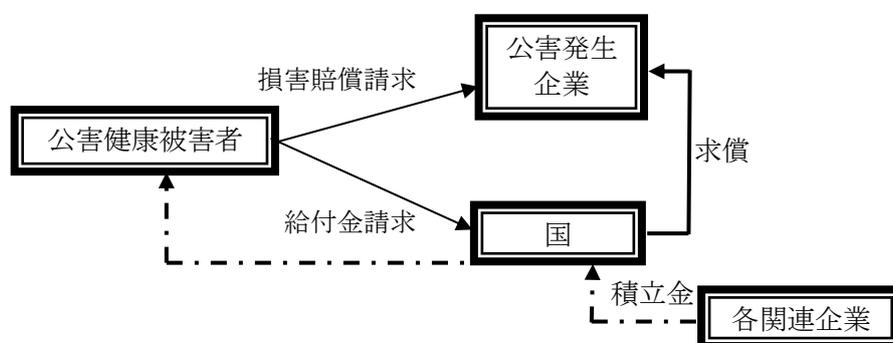
公害問題は経済発展の負の側面であり、政府は企業の成長を応援する一方で、公害が発生しないように企業を監督する義務があると考えられる。

このように考察してみると、刑法の不作為犯のところでも述べたように（第3章3.2）ナーグラが保証者説で考えたようにある犯罪的結果の発生する危険のある状態において、その発生を防止すべき特別の義務を有する者である保証者に作為義務があるのと同じように、政府は国民に対する一種の保証者として作為義務があるのではないだろうか。

従来、為政者はその積極的な行為である「作為」の責任を問われてきた。しかし、現代社会では立法の場面でも、行政の場面でも、その「不作為」の責任、すなわち「為すべき

ことをしない」という責任を問われる時代が到来したことになる。立法の不作为については、例えば在外邦人選挙権違憲判決（民集 59 卷 7 号 2087 頁、最高裁 2005 年 9 月 14 日）が出ている。行政の不作为については、前述した不作为違法確認の訴え（行政事件訴訟法 3 条 5 項）という訴訟がある。したがって、政府は国民に対する一種の保証者として国民が公害の被害を受けないように対策をとる義務があり、もし公害による被害者が発生した場合には、これを迅速に救済する義務があると考えられる。公害健康被害者に対する望ましい救済制度について図示すると図 3-9 になる。

図 3-9 公害健康被害者に対する望ましい救済制度



出典：白潔「新潟水俣病に関する経済的な救済について」、『経済発展と環境保全の新視点 第 6 号』、2015 年、25 頁を基に作成。

公害健康被害者は加害企業に対して損害賠償を請求してもよいし、国に対して給付金の請求をしてもよい。どちらを選択するかは被害者の自由選択に任せる。

公害被害者が企業に賠償を請求するにしても、政府から公健法による医療費の補償を受けるにしても時間がかかる。その補償・賠償の前に積立金を使用して救済する制度の考案を目指すのは、後述する公害発生後の迅速な救済と連動する。

前述した犯罪被害者支援法や自然災害による緊急時の迅速な救済のように国からの税金を使って支援するのではなく、公害発生後に公害健康被害者に対する迅速な対応をしつつ、

国の負担を減少するために関連企業<sup>96</sup>に積立金を積み立てさせておいて、それを公害健康被害者に迅速に給付するものである。

新潟水俣病に当てはめてみると、もし当時この制度が存在していたら、1964年の水俣病と疑われる第1号患者の発生時点から、公害の因果関係が解明されるまでその積立金を使って救済することができただろうと筆者は考える。

もちろん、後で公害原因企業の責任が明らかになったときは、政府から企業への求償をすることになる。このような制度を創設することにより、裁判の長期化のリスクを被害者に負わせないことが可能になる。

前述した第2章2.2.9では、1995年の政治解決策の実施に関連して「85%を国庫補助金、15%を県債発行により措置。国庫補助金分約270億円については、2000年閣議了解においてチッソの返済を免除し、国への返還を不要」<sup>97</sup>ということになったが、政府からの金が出ている点で、結果的に筆者が創設を提唱している制度と類似していることになるが、両者は根本的に異なる。すなわち、筆者の考える制度は給付金の原資は各企業の積立金であり、税金ではない。

筆者が創設を主張する制度では、国の加害企業に対する求償権はまだ残っていて、最終的に公害発生に関わる損害賠償を企業に負担させようとするものである。この制度によると公害が発生した時点で迅速に給付金を被害者に支給することができることになる。

企業は積立金を積み立てることで、自社が危険物質を製造・使用しているということ意識し、公害発生の予防意識の向上も期待できるのではないだろうか。

次の章では、新潟水俣病の原因物質である水銀について、水銀が人体に対して被害を及ぼしてきたのに、なぜ人類は水銀を使ってきたのかという問題意識を基に人類がその物質を使用する条件がどのような要素で成り立っているかを考察する。

---

<sup>96</sup> 生命身体に対する危険を及ぼす可能性のある化学物質を製造・使用する企業を指す。

<sup>97</sup> 環境省『水俣病の教訓と日本の水銀対策』、環境省環境保健部環境安全課、2013年、9頁。

## 第4章 水銀の経済価値と取引制限

### 課題

なぜ、人類は水銀を長期間使用してきたのだろうか。もちろん、水銀を使用することの便益があったからである。一方、PCB（ポリ塩化ビフェニール）の使用期間（使用の始めからそれが禁止になるまでの期間）はわずか17年、水銀、石綿の使用期間は約4,000年と考えられる。ヒ素は使用制限があるものの現在も殺虫剤などに使用されている。

そこで筆者は人類がその物質を使用する条件がどのような要素で成り立っているかを考察する。

#### 4.1 水銀の種類とその特性

そもそも水銀とはどんな元素であり、地球上にどのように存在しているかが議論の前提となる。

まず、語学的由来では、水銀のドイツ語は *Quecksilber*, 英語でも *Quicksilver*、ラテン語では *argentum vivum* という語であり、化学記号の *Hg* はギリシャ語の *hydrargyros* に由来する。すなわち *hydro* (水) と *argyros* (銀) あるいは「液体の銀」からきたのである。元素の周期表では、水銀は第12族の第6周期の原子番号80番である。そして、常温・常圧下では液体の水銀は金属元素としては唯一の存在である。

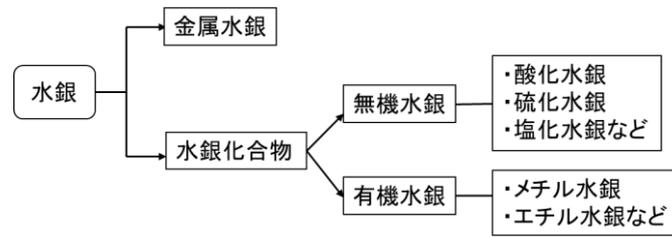
水銀の種類には、元素そのものの金属水銀と水銀化合物と呼ばれる無機水銀と有機水銀がある<sup>98</sup>。まずはそれぞれの特性と毒性について列挙する<sup>99</sup>。

<sup>98</sup> 環境省、水俣病情報センター、

[http://www.nimd.go.jp/archives/tenji/c\\_corner/c09.html](http://www.nimd.go.jp/archives/tenji/c_corner/c09.html)2015.4.3 閲覧。

<sup>99</sup> 山根登「微量元素－環境科学特論－」、産業図書株式会社、1977年、28－237頁。

図 4-1 水銀の種類



出典：山根登『微量元素 —環境科学特論—』、産業図書株式会社、1977年、3-8頁を基に作成。

①金属水銀 ( $\text{Hg}_0$ ) は体温計などに使われる最も身近な水銀である。気化しやすく、水銀蒸気として肺から吸収されると、腹痛や神経障害などを引き起こし、気管支炎や間質性肺炎といった重篤な急性毒性を引き起こす場合もある。金属水銀の慢性毒性は、主として中枢神経系の症状となって現れ、興奮、気質の変化、腎機能障害などがある。

②水銀化合物は無機水銀・有機水銀の総称である。まず、無機水銀には酸化水銀・硫化水銀・塩化水銀などがある。各種類についての各特性と毒性は、以下の通りである。酸化水銀 ( $\text{HgO}$ ) は、ほとんど水に溶けず、防腐剤として使われてきた。結膜炎や角膜かいようの原因となる。また、硫化水銀 ( $\text{HgS}$ ) も水に溶けない。赤い色素として、神社の塗装や古墳の装飾にも使われたということもあり、自然界の水銀の大半がこの形で存在している。さらに、塩化水銀 ( $\text{HgCl}_2$ ) は毒性実験の大半に使われる無機水銀である。消化管から吸収されにくいために、重い腎臓障害を起こす特性がある。

また、有機水銀は炭素と水銀の結合をもつ有機金属化合物であり、その仲間にはメチル水銀、エチル水銀などがある。メチル水銀は水銀原子と炭素原子と三個の水素原子からできており、化学記号は  $\text{CH}_3\text{Hg}$  である。人間や動物の体内では、メチル水銀はメチル水銀イオン  $\text{HgCH}_3^+$  の形で存在する。金属水銀も、メチル水銀以外の水銀化合物も、たとえ多量に摂取しても脳神経細胞を損傷するような症状を引き起こさない。なぜなら、脳血液関門でブロックされ、脳の中に入ることができないからである。これに対してメチル水銀だけはこの関門をすり抜けて脳神経細胞を損傷する。このときに大脳皮質に障害が起こると

いう説もあり、筆者は後者を採用する。(本論第2章2.3.1の認定基準厳格化) また、母体内に入ると胎盤を通過して胎児の脳に蓄積する。

## 4.2 過去の水銀使用の重要性

水銀は古代ローマにおいて薬品製剤として使われ、また、金属を分解するために使われたことから、その使用の歴史が始まった。ローマ人はイベリア半島の水銀の原鉱を採掘して、水銀をローマに持ちこんだ。中世になると水銀は、薬剤師、錬金術師、宝石作りなどの人々によって非常に貴重な金属として買い求められた。そして常温・常圧下では液体になるという水銀の特性により、西洋の錬金術師たちは水銀を「金属の母」(Mather Metallum)と呼んでいた。中国では、古代から辰砂が使用されてきた。辰砂は硫化水銀からなる鉱物である。辰砂は別名「賢者の石」とも言われた。辰砂は練丹術などでの水銀精製のほかに、朱色の顔料や漢方薬の原料として珍重されてきた。アメリカ大陸では、銀の製錬に木炭を大量に消費する溶鉱法が使われたが、1550年代に水銀アマルガムを利用する「パティオ精錬法」が導入された。「パティオ精錬法」はパティオ(中庭)の碎鉱機で細かく泥状にした銀鉱石に塩、石灰、黄銅鉱などを混ぜ、そこに水銀を入れて踏むことでアマルガムを作り、銀を取り出すという製法で、そのメリットは大量の木材を使わずに銀の精錬ができることにある。17世紀スペイン人のバルトロメウス・メディナは水銀と他の金属との合金から水銀を取り除くと純粋な貴金属を作ることができることを広めた。19世紀のアメリカで銀山熱が最高潮となったときに、カリフォルニア州に辰砂が発見され、その後ロシアのドネツ河流域にも次々鉱脈が発見された<sup>100</sup>。

水銀には種々の金属を溶解する性質があり、古代の錬金術(alchemy)から近代化学まで重要な役割を果たしてきた。金属水銀が常温では液体になるという特性を使って各種の測定器や電気伝導体などとして様々なところで利用されてきた。他の元素と結びついた

---

<sup>100</sup> 石田龍次郎『資源経済地理 原料部門』、中興館、1942年、216-220頁。

水銀化合物の用途は、例えば歯科治療用のアマルガムや殺虫剤としての有機水銀化合物など広範囲にわたっている。また、水銀の特性は主に塩素アルカリプラントや小規模な金の採掘に利用されている<sup>101</sup>。

20 世紀の水銀の用途は、採掘及び精錬の過程、塩素アルカリ工場、パルプ及び紙、プラスチック及びエレクトロニクス工業、病院、農薬及び医薬品である。例えば 1928 年当時のアメリカにおいて、水銀の化学及び薬品用として重要性は非常に増大し、その総消費額の 40%に達し、火薬の導火線用電気器具、染料、毛氈用、水銀釜、ペイント用などに使用され、工業上重要な地位を占めるに至った。以前、水銀は金や銀の抽出用として多く使われたが、1928 年の時点では総額の 1%<sup>102</sup>となっている。

#### 4.3 現代の水銀の生産と需要（消費）

##### 4.3.1 世界の生産及び日本の生産

水銀鉱石の世界における総生産量は、1961 年 8,250 トン、1966 年 9,150 トン、1971 年 10,200 トンである。1971 年の 10,200 トンがピークでその後減少している<sup>103</sup>。日本の生産量は 1970 年で第 7 位である。その当時、日本は国内の需要に応じて、国内に存在している資源を掘り出すために多くの鉱山を開発した。1935 年から 1974 年までの間の日本における代表的な鉱山は北海道にあるイトムカ鉱山であり、それは 1937 年に偶然発見され、硫化水銀の辰砂は少なく、自然水銀が 60%を占め、世界一の質と言われた。年産量約 127 トン、日本全国の 98%がここで生産されている。約 2000 坪の鉱区で従業員と家族 1500 人がここで生活し、イトムカ鉱山は当時の地域の経済発展を支えていた。現在、日本では鉱

---

<sup>101</sup> Lars D. Hylander (ラース D. ハイランダー) 「To be Blessed or Banned? A Global and Historical Outlook」、『地球環境』Vol.13 No.2、2008 年、151-166 頁。

<sup>102</sup> 勝田貞次『新興産業の基礎知識 4』、春秋社、1938 年、130-144 頁。

<sup>103</sup> 貴田晶子『我が国及び世界の水銀使用・排出状況』、国立環境研究所、2010 年、4 頁 (<http://www.env.go.jp> 参照)。

山からの水銀採掘は行われなくなり、輸入及び国内で回収・リサイクルされた水銀を使用している。

また日本国内の生産だけでは国内の需要を満たすことができなかつたため外国から輸入もしていた。表 4-1 で、日本における年平均の国内生産量と輸入量をみると、国内生産量の最盛期は 1956 年-1965 年の 10 年だった。農業の需要によって農薬の需要も拡大したため、当時水銀の生産量や輸入量も急激に増加した<sup>104</sup>。そして、生産と輸入については 1966 年から 1970 年の間に平均年間約 1,248 トンで微増と見えるが、実は国内生産量は激減していることが分かった。この点については水俣病との関連が考えられる。その後は国内生産量も輸入量も減少している。

表 4-1 日本国内の水銀生産量と輸入量

(単位：トン)

期間 (年)	国内生産量	輸入量	総計	年平均
1868-1911	33	2,495	2,528	59
1912-1925	16	2,821	2,837	218
1926-1935	32	3,884	3,916	435
1936-1945	1,101	1,458	2,559	256
1946-1955	1,210	607	1,817	182
1956-1965	5,668	3,707	9,375	938
1966-1970	1,336	4,902	6,238	1,248
1971	232	519	751	751
1972	183	448	631	631
1973	129	582	711	711
1974	49	265	314	314

出典：山県登『微量元素-環境科学特論-』、産業図書株式会社、1977 年、217 頁を基に作成。

#### 4.3.2 世界の需要（消費）及び日本の需要（消費）

2005 年の全世界における水銀の総需要量は約 3,798 トンである。総量中の金の採掘向け 21%、塩化ビニール製造向け 20%、クロル・アルカリ工業向け 13%だけでも半分以上を占めている。

<sup>104</sup> 尾中隆夫『農業協同組合 経営実務 第 51 巻』、全国協同出版株式会社、1996 年、96-97 頁。

日本の水銀の需要については、1964年がピークで1970年までは減少したり増加したりだったが、1970年から毎年減少している<sup>105</sup>。

表4-2は日本における最大年間水銀消費時期および消費内容を示したものである。日本の水銀消費量は1957年から1,000トンを超え、1963年-1969年にはピークに達している。当時の日本は全世界の水銀生産量の1/5-1/4を消費している。使用用途は1970年代まではクロロアルカリ電極、触媒、無機薬品、農薬などに多く、次いで計測機器や電池などに使われている。1950年から1970年にかけて、一人あたり10gを超えている時代がある<sup>106</sup>。触媒として1957年-1960年、1963年-1969年はそれぞれ25%、28%が消費されていたが、1970年には0.1%に激減している。その理由は熊本水俣病、新潟水俣病の発生が当然影響していると考えられる。

表4-2 日本における最大水銀消費時期及び消費内容

年	消費※		消費パターン (%)					
	平均一人 当たり g	平均年間 t	クロル・ アルカリ	触媒	農薬	研究機構	電子	その他
1957- 1960	10.6	1,064	29.2	25.1	14.0	21.1	5.8	4.7
1963- 1969	16.8	1,666	34.3	28.1	11.1	21.0	3.9	1.7
1970	12.023	1,254	70.7	0.1	3.0	19.5	4.5	2.2
1971	8.5	880	74.0	0.2	0	13.6	9.9	2.3
1972	6.5	690	60.0	0.0	0	/	4.9	5.1

※工業による消費が輸出のために水銀を製品に含んで、輸入された消費者製品の中の水銀は、除外されている。

出典：ラース D.ハイランダー「To be Blessed or Banned? A Global and Historical Outlook」、『地球環境』Vol.13 No.2、2008年、154頁を基に作成。

1970年以後は、水銀汚染防止のため、化粧品・医薬品・農薬などの使用禁止、雷汞（起爆薬、 $\text{Hg}(\text{ONc})_2$ ）・水銀整流器・船底塗料などは水銀からの代替品への切換、塩化ビニール・苛性ソーダ消費の減少などにより、水銀の需要が急激に減少している。

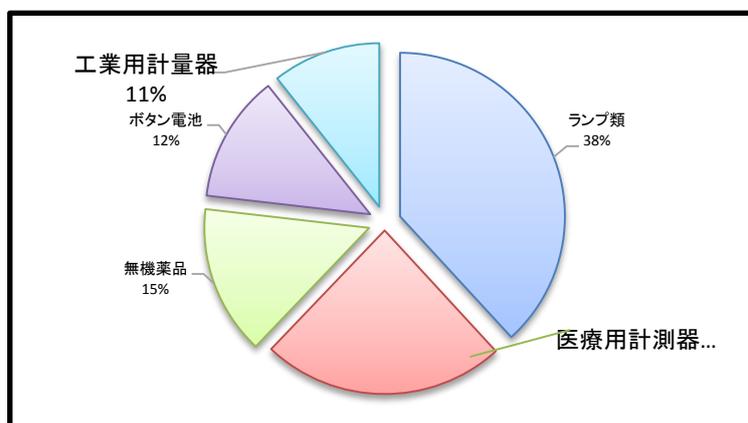
<sup>105</sup> 貴田晶子『我が国及び世界の水銀使用・排出状況』、国立環境研究所、2010年、9頁。

<sup>106</sup> Lars D.Hylander (ラース D.ハイランダー)「To be Blessed or Banned? A Global and Historical Outlook」、『地球環境』Vol.13 No.2、2008年、151-166頁。

2010年の主な用途は照明（蛍光灯など）、計測・制御器（体温計、血圧計など）、無機薬品（顔料、試薬など）や電池である。（図4-2）

図4-2 2010年日本の水銀用途

単位：%



出典：環境省『水銀に関する水俣条約について』、環境省環境保健部環境安全課、2014年、4頁を基に作成。

昨今では水銀を使わない体温計や血圧計が普及し、照明器具も水銀を使用する蛍光灯から水銀を使用しない発光ダイオード（LED）等への転換が進んでいる。乾電池では1995年に水銀電池の生産が中止され、現在はボタン型電池に微量の水銀が使用されているのみである。2010年の使用量は8トンであった。このように日本は水銀を使わない代替技術の分野で世界をリードしている。

これらの代替品の価格は水銀を使用したものと同じか、少し高い。東芝の水銀電池の値段の比較の表を参考までに掲げる。

表 4-3 東芝ライフスタイル株式会社水銀電池と代替電池の比較

電池品名	用途	形名	重量(g)	電圧(V)	標準価格	販売時点
水銀電池	カメラ、測定機器などに	MR44F(H-C)	2.8g	1.35V	130円(税別)	1993年当時
アルカリボタン電池	電卓、電子ゲームなど	LR44EC	/	1.5V	200円(税別)	現在
補聴器用水銀電池	イヤホン式補聴器用	NR41(B)6P	0.8g	1.4V	1,200円(税別)	1993年当時
	メガネ式耳かけ補聴器用	NR44(B)6P	2.9g	1.4V	1,500円(税別)	
	耳かけ式補聴器用	NR44(B)6P	1.3g	1.4V	1,500円(税別)	
補聴器用空気電池	耳穴式、耳かけ式補聴器用 (密閉式の機器には使用できない)	PR41V 6P	/	1.4V	1,200円(税別)	現在
		PR44V 6P	/	1.4V	1,500円(税別)	
		PR48V 6P	/	1.4V	1,200円(税別)	

出典：東芝ライフスタイル株式会社総務部、2016年12月9日入手資料を基に作成。

#### 4.4 水銀汚染防止に向けた国際的な水銀規制に関する新条約の制定

国連環境計画（UNEP）は、2001年に地球規模の水銀汚染に係る活動を開始し、2002年には、水銀の人への影響や汚染実態をまとめた報告書<sup>107</sup>（世界水銀アセスメント）を公表し、水銀に国際的な注目が集まった。

国連環境計画（以下 UNEP とする）は 1990 年代から 2000 年代に、有害な化学物質や廃棄物に関するグローバルな問題に対処するため、以下の 3 つの条約が発表している。

① バーゼル条約（国際条約公海廃棄物の国境を越える移動及びその処分の規制に関する条約。1992年発効）

② ロッテルダム条約（国際貿易の対象となる特定の有害な化学物質及び駆除剤についての事前のかつ情報に基づく同意の手続きに関するロッテルダム条約。2004年発効）

③ スtockホルム条約（残留性有機汚染物質に関する条約。2004年発効）<sup>108</sup>（残留性有機汚染物質とは、PCB、DDTなどを指す）

これらの条約を続き、2001年から UNEP は地球規模の水銀汚染に係る活動を始め、

<sup>107</sup> UNEP. (2013). Global Mercury Assessment 2013.

<sup>108</sup> 牧谷那昭「水銀に関する水俣条約の概要と我が国の対応」、環境技術学会、2013年、578-583頁。

人体の健康や環境のために化学物質とその使用を管理する制度（欧州の REACH: Registration, Evaluation, Authorization and Restriction of Chemicals）<sup>109</sup>などによってこのような国際条約の制定に向けた活動を始めた。そして 2011 年、水銀に関する環境汚染問題に国際的規制が計画され、2013 年までに国際的な条約が合意され、条約の名称は「水銀に関する水俣条約」になった。

2013 年 10 月 7 日から 11 日の 5 日間に、熊本市及び水俣市で水銀に関する水俣条約の外交会議及びその準備会合が開催され、60 か国以上の閣僚級を含む約 140 か国・地域の政府関係者の他、国際機関、NGO 等、1,000 人以上が出席した。そこで「水銀に関する水俣条約」が全会一致で採択され、92 か国（含む EU）が条約への署名を行い、50 か国が締結し、90 日後に発効した。

条約の主な内容<sup>110</sup>

- A. 目的：この条約は、水銀及び水銀化合物の人為的な排出及び放出から人体の健康及び環境を保護することを目的とする。
- B. 供給及び貿易：水銀の供給の禁止及び貿易の制限
- C. 製品及び製造プロセス：水銀添加製品（電池、スイッチ、照明器具、計測機器（体温計、血圧計を含む）、歯科用アマルガムなど）、水銀使用製造プロセス、締約国の要請に基づく適用除外
- D. 人力小規模金採掘：人力小規模金採掘（ASGM）の制限
- E. 排出及び放出：大気への排出、水及び土壌への放出の制限
- F. 保管、廃棄物等：環境上適正な暫定的保管、水銀廃棄物、汚染サイト
- G. 資金・技術支援：資金源及び資金メカニズム、技術支援、実施・遵守委員会
- H. 普及啓発、研究等：健康に関する側面、情報交換、公衆のための情報・啓発と教育、研究・開発とモニタリング、実施計画、報告、有効性の評価

環境省は水俣条約について「世界最大の水銀利用・排出国である中国や、化学物質・廃

<sup>109</sup> 公益社団法人 石油学会『ペトロテック Vol.35 No.12』、丸善株式会社、2012 年、869－876 頁。

<sup>110</sup> 環境省「水銀に関する水俣条約の概要」、環境省環境保健部環境安全課、2013 年、11 頁。

棄物に関する条約をこれまで締結していない米国も積極的に交渉に参加し、約 140 カ国という多くの国による合意が実現した。こうして先進国と途上国が協力して水銀対策に取り組むことにより、水銀の人為的排出の規制をはじめとする地球的規模の水銀汚染の防止を目指すことができる。また、「水俣条約」の命名は、水俣病と同様の健康被害や環境破壊を繰り返してはならないという決意と、こうした問題に取り組む国々の意志を共有できる意味で意義深いものである<sup>111</sup>と指摘している。

また、水銀条約はその適用対象外として、以下の内容もあげるが、

- 〈1〉 国民保護、軍事使用に必須の製品
- 〈2〉 研究、機器の校正、標準物質としての使用を目的とする製品
- 〈3〉 交換用の実用可能な水銀フリー代替品がない場合の交換用製品／スイッチ及びリレー、電子ディスプレイ用の CCFL 及び EEFL、並びに計測機器
- 〈4〉 伝統的及び宗教的慣習において使用される製品
- 〈5〉 保存剤としてのチメロサルを含むワクチン

この部分の水銀使用について、技術上の問題なのか、かコストの問題なのか、代替物はないのか、やむを得ない例外なのか、今後の課題になる。

筆者も水銀条約については基本的に評価するが、次のような問題点が残っている。

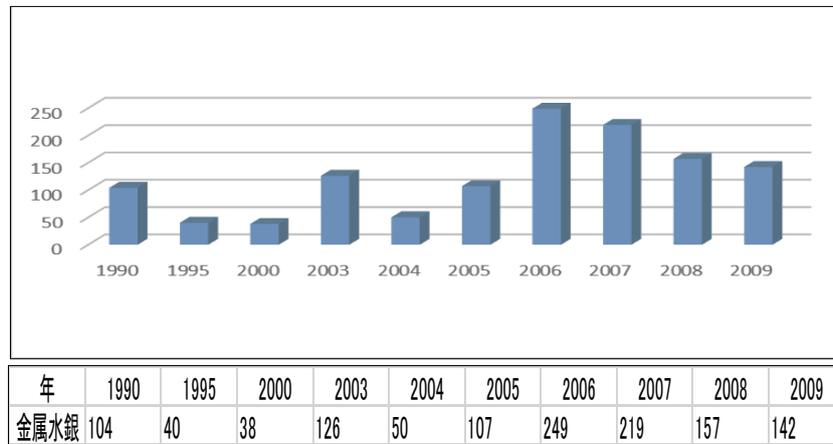
1. 水銀による被害を経験した先進国は、水銀の長期に渡る危険性及び環境経済への負の作用を理解している一方で、発展途上国ではその認識は薄い。
2. 先進国が発展途上国に水銀を輸出している。水銀条約は B. で供給及び貿易を原則禁止しているが、日本は 2003 年以降ほぼ毎年 100 トンを超える金属水銀をアジア諸国に輸出している。

---

<sup>111</sup> 松井放郎・西村智朗「国際環境条約・資料集」、東信堂、2014 年、508—523 頁。

図 4-3 日本の金属水銀輸出量

単位：トン



出典：遠藤真弘「水銀条約—水銀規制をめぐる国際動向—」、『調査と情報 第 706 号』、  
2011 年、9 頁を基に作成。

この点遠藤は次の 3 点を指摘している<sup>112</sup>。

- ① 輸出が禁止されると回収・リサイクルされた水銀の多くが余剰水銀となるため、適切に長期保管・処分する手段が求められる。
- ② 輸出・販売による収入がない中での水銀廃棄物の回収・処理コストをどう確保するか。
- ③ 不適正処理や不法投棄の対策についても強化が求められる。

この点まず、水銀含有廃棄物の基準を決定する必要がある。ちなみにバーゼル条約やスウェーデンでは、これを 0.1%としている。高岡昌輝など（2011）はこの基準を支持するが、筆者も妥当な数値と考える。

#### 4.5 水銀処理費用の現状と問題点

##### 4.5.1 水銀汚染防止法

<sup>112</sup> 遠藤真弘「水銀条約—水銀規制をめぐる国際動向—」、『調査と情報 第 706 号』2011 年、9 頁。

水銀条約に伴い水銀汚染防止法（平成二十七年法律第四十二号）が成立した。法律の概要は以下の通りである。

- ① 水銀等による環境の汚染の防止に関する計画を策定する。
- ② 水銀鉱の掘採を禁止する。
- ③ 特定の水銀使用製品について、許可を得た場合を除いて製造を禁止するとともに、部品としての使用を制限する等の所要の措置を講じる。
- ④ 特定の製造工程における水銀等の使用を禁止する。
- ⑤ 水銀等を使用する方法による金の採取を禁止する。
- ⑥ 水銀等の貯蔵に係る指針を定め、水銀等を貯蔵する者に対し定期的な報告を求める。
- ⑦ 水銀含有再生資源（条約上規定される「水銀廃棄物」のうち、廃棄物処理法の「廃棄物」に該当せずかつ有用なもの。非鉄金属製錬から生ずる水銀含有スラッジなど。）の管理に係る指針を定め、水銀含有再生資源を管理する者に対し定期的な報告を求める。
- ⑧ その他罰則等所要の整備を行う。

水銀汚染防止法では、第 16 条において、「国は、市町村が水銀使用製品を適正に回収するために必要な技術的な助言その他の措置を講ずるよう努めなければならない。」と国の責務を、第 17 条において、「市町村は、その区域の経済的社会的諸条件に応じて、その区域内における廃棄された水銀使用製品を適正に回収するために必要な措置を講ずるよう努めなければならない。」と市町村の責務を、そして第 18 条において、「水銀使用製品の製造または輸入の事業を行う者は、当該水銀使用製品への水銀等の使用に関する表示その他の消費者が水銀使用製品を適正に分別して排出することを確保することに資する情報を提供するよう努めなければならない。」と事業者の責務をそれぞれ規定している。しかし、これらの規定は法的義務ではなく、努力義務であり問題を残している。特に 17 条の市町村の義務は法的義務の方が適切だし、18 条の製造者・輸入者の情報提供義務は法的義務にして、罰則を課してもよいと考える。製品への水銀の使用を表示すればその製品は表れなくなるかもしれないが、これは当然のことである。また、改正大気汚染防止法では、廃棄物処理

施設のうち焼却施設の排ガス中の水銀について排出基準が定められることとなった。

#### 4.5.2 水銀処理の費用の問題点

水銀の処理について、長期保管の方法と場所の確保が問題となる<sup>113</sup>。この点EUの水銀の廃棄物の埋め立てに関する指令では、常温で液体である金属水銀について、岩塩鉱などの岩盤の中に永久的に貯蔵するとしている<sup>114</sup>。これは日本でも参考になる。日本の過去の事例を見ると、熊本水俣病の発生地域「水俣湾のヘドロ埋め立てでは、水銀汚染された汚泥を浄化処理することなく護岸で囲み、護岸のスティール・パイルの寿命は50年とされ、地震・津波は考慮されていない」<sup>115</sup>と言われる。筆者が入手した資料から判断すると、これでは到底不十分であり、費用がかかっても、もっと厳重な埋め立てが必要であると考えられる。

新潟水俣病の場合では、新潟県福祉保健部生活衛生課（2007）の『新潟水俣病のあらまし』によれば、1976年10月2日から、昭和電工により鹿瀬工場排水付近の浚渫工事が行われ、土砂とともに5.4kgの水銀を除去したことになるが、河に流れた水銀の除去については資料がない。そして、1978年4月に新潟県は総合的調査の結果によって、阿賀野川の安全宣言を行った。今後水銀という危険物質に対する処理対策の厳密な検討が重要だと考える。例えば元の水銀の産地のイトムカ鉱山に戻すのは一つの案である。

さらに、埋め立てのコストをどう確保するかという問題だが、将来に問題を先送りしないように、予算をしっかりと組み、国民の理解を得るしかないと考えられる。また、本論第3章で示した、望ましい救済制度についての積立金も使えるようにしたらいいのではないだろうか。

<sup>113</sup> 中地重晴「水銀ゼロをめざす世界」、熊本日日新聞社、2013年、8-78頁。

<sup>114</sup> 高岡昌輝など「廃棄物資源循環学会誌 Vol.22 No5」、2011年、375-383頁。

<sup>115</sup> 安間武「日本の水銀問題と水銀に関する水俣条約の問題点」、[www.ne.jp/asahi/kagaku/pico/index.html](http://www.ne.jp/asahi/kagaku/pico/index.html) 2015年10月9日閲覧、13-16頁。

### 4.5.3 費用便益分析

新古典派では、費用便益分析を使用して効率性を判断する。

費用には次のような区分がある<sup>116</sup>。

#### ① 直接費用・間接費用

原材料費、燃料費および賃金など、生産に直接必要とされる費用を直接費用といい、減価償却費、宣伝広告費およびホワイトカラーの給料など、生産に直接関係しない費用を間接費用という。

#### ② 固定費用・可変費用

生産量の大小に関係なく一定額で発生する費用を固定費用といい、生産量と関連して発生する費用を可変費用という。後者はさらに、原材料費、動力費など生産量に比例して増加する比例費用と、賃金、補修費など生産量の増大とは不比例的な増加率をもつ不比例費用に分けられる。これらを積み上げたのが総費用である。

#### ③ 平均費用・限界費用

平均費用は、総費用を生産量で除したものである。限界費用は、生産量を1個増やしたときに必要となる総費用の増加分のことである。いま競争状態にある小企業を考えると、製品の価格は市場で決まってしまうので、この企業にとっては与えられたものとなる。すると利潤を極大にしようとするこの企業は、生産能力いっぱいには生産するのではなく、市場価格と限界費用が折り合う量を生産することになる。経済学はこのような形で価格・費用分析を行う。

#### ④ 私的費用・社会的費用

私的費用は、ある生産を行う企業が実際に支払う費用であり、社会的費用は、その生産のために社会全体が負担する費用である。たとえば、ある企業の生産が、外部に煤煙(ばい

<sup>116</sup> P・A・サムエルソン著、都留重人監訳『経済学（原書第11版）』、岩波書店、1981年、495-537頁。

R・ロビンソン著、都留重人監訳『サムエルソン経済学解説』、マグロウヒル好学社、1982年、263-276頁。

えん)の害を与えたとき(外部不経済という)、社会的費用の発生が企業の私的費用にプラスされる。

便益とは、その取引によって獲得できるものである。

効率的な資源配分という観点から環境問題を考える新古典派経済学では最適汚染水準を決定するために、健康被害の費用を計測することが必要になるが、マルクス経済学では人間の死亡は絶対的損失であり、貨幣的に計測不可能であるとの批判がなされた<sup>117</sup>。

すなわち、費用便益分析の考え方では変化によって利益を得る人がその利益と引き替えに進んで手放してもよいと思う貨幣額(WTP)<sup>118</sup>が損失を被る人のその損失を喜んで受け入れさせるに十分な補償金額(WTA)<sup>119</sup>を上回れば、補償を前提にすればすべての人が効用を高めることができるから、その変化を効率的と見なしてよいということになる。

このような考え方では、人間の生命・身体が害される費用は被害者がその害を喜んで受け入れさせる補償金額とつりあうということになる。しかし、人間の生命・身体の価値は無限大であり、算定不能である。従って、確定的な死亡・身体的障害を伴うどんな事業も費用便益分析によっては効率的と見なされないことになる。

そこで、新古典派経済学の一人であるシェリング(Schelling 1968)<sup>120</sup>は被害ではなくリスク(Risk)を評価の対象とする考え方を提唱した。彼は死亡率の上昇によって犠牲になるものを確定的な生命と区別して統計的生命(a Statistical Life)<sup>121</sup>呼んだ。この事前の誰に当たるか分からない害悪の発生率がリスクである。生命の喪失は確かに絶対的損失であるが、絶対的損失が発生する前の誰に起こるか分からない状態での発生率の増加そのものは絶対的損失ではなく、金銭評価の対象となる<sup>122</sup>。

例えば、年死亡率が1000分の1だけ減少することに対して、人が10万円のWTPを持

---

<sup>117</sup> 庄司光・宮本憲一『日本の公害』、岩波書店、1975年、22頁。

<sup>118</sup> Willingness to Pay、支払意思額。

<sup>119</sup> Willingness to Accept、受入補償額。

<sup>120</sup> Schelling, T.C. 'The Life You Save May Be Your Own', in Chase, S.B., Jr.ed. Problems in Public Expenditure, Brookings Institution. (1968), P. 129.

<sup>121</sup> 一般に確率的生命と訳されることが多いが、筆者は統計的生命の方が訳語として適切と考える。

<sup>122</sup> Mishan, E.J. 'Evaluation of Life and Limb: a Theoretical Approach', Journal of Political Economy, 79, 687-705, reprinted in [109], (1971), P. 89-99.

っているとすると、1億円の金額が得られる。(10万円 × 1000 = 1億円) これを統計的生命の価値 (VSL: Value of a Statistical Life) という。統計的生命の価値を図る方法に賃金リスク法がある。これは労働市場でリスクの高い職業や産業でそれを補償する賃金の上昇を観察するものである。

これに対して一般の人の統計的生命の価値を図る方法が質問法である。これはリスクを減らす仮想的な状況を設定して、そのようなリスク削減を実現するのと引き替えに個人が払ってもよいと思う金額をアンケートやインタビューによって直接聴き出す方法である。

その質問法の中にコンジョイント分析がある。これはいろいろな属性をもつ商品の中から一つを選ばせ、属性の価値を判定するものである。Tsuge, T. Kishimoto, A. Takeuchi, K. (柘植・岸本・竹内; 2005) はこの手法を使って統計的生命の価値を計測した。回答者は例えば表 4-4 のような、死亡リスクを減らす 2 つの商品 (これを「プロファイル」と呼ぶ) を示され、どちらを選ぶか、または、どちらも選ばないかを答える。その結果、3億5千万円という統計的生命の価値を得た。

表 4-4 柘植・岸本・竹内による選択実験における選択肢の例

	プロファイル 1	プロファイル 2
価 格	80,000円	850,000円
リスク削減 (10年間)	1/10,000	10/10,000
リスクの種類	事故	病気 (がん)
効果の出る時期	5年後から	10年後から

出典：岡敏弘『環境経済学』、岩波書店、2006年、173頁。

先進諸国のほかの調査を加味すると先進諸国の統計的生命の価値は1億円から10億円の範囲にある。

次に、費用の算定については岡の表が参考になる。

表 4—5 環境化学物質対策の余命 1 年延長費用 (CPLYS)

事 例	余命1年延長費用 (万円/年-LLE)	出 典
シロアリ防除剤クロ ルデンの禁止	4,500	Oka et al. 1997
苛性ソーダ製造での 水銀法の禁止	57,000	Nakanishi et al. 1998
乾電池の無水銀化	2,200	中西 1995
ガソリン中のベンゼ ン含有率の規制	23,000	Kajihara et al. 1999
ごみ焼去施設でのダ イオキシンの規制		
(緊急対策)	790	Kishimoto et al. 2001
(恒久対策)	15,000	Kishimoto et al. 2002

出典：岡敏弘『環境経済学』、岩波書店、2006年、190頁。

表 4—5 の中の CPLYS (Cost Per Life—Year Saved) は余命 1 年延長費用を指す。LLE (Loss of Life Expectancy) は損失余命を指す。

これらの結果は、「化学物質の曝露による損失余命を 1 年減らす、つまり、対策によって平均余命を 1 年延ばすのに、我々の社会が 790 万円から 5 億 7000 万円程度の費用を現にかけていることを示している」<sup>123</sup>。これを前述の先進諸国の統計的生命の価値は 1 億から 10 億の範囲にあることと比べると費用が便益を上回っているものが多いことになる。

費用が便益を上回っているということは、単純に考えるとその物質を使わないことが効率的ということになりそうである。しかし、筆者はその物質を使い続けること条件はその物質を使って得る人類全体の便益とその物質によって発生する人類全体の費用を単純に比べるだけでなく、その他の要素も重要であると考え。すなわち、ある物質を人類が使用するかどうかについては、その物質の便益、その物質による被害の状況、その被害を除去する費用、代替品の価格、被害の分かりやすさ、管理のしやすさを総合考慮して長い年月で得た経験則によって判断してきたことが分かる。

<sup>123</sup> 岡敏弘『環境経済学』、岩波書店、2006年、190頁。

これを水銀についてみると、人類は水銀を有用な資源として様々な用途に長期間使用してきた。しかし、次第に水銀の人体に対する有害性が認識されるに至り、水銀条約で原則その使用が禁止になった。

水銀は 1960 年代化学工業の分野で、大きく必要とされていたと同時に、完全に他の物質に切り替えできないものであった。企業は利益を得るため活動をする集団であり、例えば他の物質に切り替えできたとしても、技術開発や新技術の導入に莫大な研究経費が必要となれば、導入は困難である。その後の代替品開発はすでに見てきた通りである。

一方、水銀の毒性は PCB と比べれば弱く、その被害は分かりにくい。特にメチル水銀による被害は長期にわたる残留性と生体濃縮性のために、特にわかりにくい。その分かりにくさが長期に渡り人類が水銀を使い続けてきた理由の一つとなっている。

ヒ素のように、毒性が非常に強いものであっても殺虫剤として使用してきたようにその毒性を活用して人類が使ってきたものもある。

## 小結 水銀の経済価値と取引制限

人類がある物質を使用する条件は単純に考えると、その物質を使う便益が費用を上回っているかどうかだけを考えることになる。この費用には、ある生産を行う費用である私的費用だけではなく、その生産のために社会全体が負担する費用である社会的費用も含む。

しかし、筆者はその物質を使い続けること条件はその物質を使って得る人類全体の便益とその物質によって発生する人類全体の費用を単純に比べるだけでなく、その他の要素も重要であると考え。すなわち、ある物質を人類が使用するかどうかについては、その物質の便益、その物質による被害の状況、その被害を除去する費用、代替品の価格、被害の分かりやすさ、管理のしやすさを総合考慮して長い年月で得た経験則によって判断してきたことが分かる。

これを水銀についてみると、人類は水銀を有用な資源として様々な用途に長期間使用し

てきた。しかし、次第に水銀の人体に対する有害性が認識されるにいたり、一方で、水銀に代わる代替品の開発が進み、最終的に水銀条約でその使用を禁止することになった。メチル水銀の被害は長期に渡る残留性と生体濃縮性のために特にわかりにくく、禁止まで時間がかかった。

次の第5章では、企業と行政の密接な関係及び企業城下町について考察する。これは公害被害の「潜在化」にかかわる。

## 第5章 公害発生企業立地地域における経済的影響関係について

### 課題

昭電鹿瀬工場の創設は鹿瀬町の経済発展にどのように寄与したのか。さらに、それを一般化してまず「企業城下町」の考察を前提に「企業城下町」と公害発生企業の社会経済的関係を探究し、その互恵性を考察する。

### 5.1 昭和電工鹿瀬工場の創設と鹿瀬町の経済発展

鹿瀬町は新潟県東部の東蒲原郡に属し、総面積は257.69キロメートルで、全域の約94%は山林原野で、その当時県内112市町村の14番目の広さを持っていて、阿賀野川の自然資源に恵まれていたところである。

江戸時代の鹿瀬町は田畑が少なく、勝栗・干し柿を作り、鹿茸ゼンマイを採って売っていた。明治時代の1882年には最初の産業として草倉銅山角神精錬所が建設されて以後は、鹿瀬の産業経済は活発になり、一時的に日本の産業発展にも大きな役割を果たした。

草倉銅山角神精錬所は、江戸時代から角神地区にあった当時、会津第一の鉱山と言われた草倉銅山をもとにして(草倉銅山はその当時会津藩の金山役所に属していた)設立された。1897年代の半ばには毎月荒銅約6万トンを生産し、鉱石約412トンを生産している。この銅山の鉱山関係者は6千人とも1万人ともいわれたほどで、その周辺はまるで一つの町を形成していた。しかし、1910年になると採鉱量が減少してきたため、結局1914年には銅山角神製錬所は廃業になった。今でも角神地区の中心から約4キロ距離にある山中には当時の鉱山事務所、住宅、倉庫などが残っているが、ここにその時代の経済の繁栄を反映している。

第一次世界大戦の勃発により、全国の各産業が活発化し、電力の需要が増大した。そこ

で全国各地に電気事業が展開された。新潟県内の阿賀野川水系における発電事業の試みは、北・中蒲原郡内各町村へ電灯や石油事業への動力を供給するため、1905年に蒲原水力電気会社が三川村大字白川に発電所を建設したが、当時の電力需要には至らなかった。

阿賀野川本流における電源開発は鹿瀬・豊実両発電所に始まる。東信電気株式会社の鹿瀬発電所は日本最初の本格的なダム式発電所であり、1928年に建設された。建設のため鹿瀬駅から工事現場までの4・5キロメートルに専用軌道を敷設し、資材を運輸するため川の上に木橋も建設した。最盛期は工事労働者の人数は約4千人いた。表5-1は当時の賃金を示している。ちなみに、1928年の大工の日給は3円10銭で、白米10キロは2円7銭であった。

表5-1 鹿瀬発電所の労働者人数と賃金

労働者	人数	日給賃金
日本人	約3,300	80銭-1円
外来労働者	約700	50銭

出典：東蒲原郡史編さん委員会『東蒲原郡史 通史編2 近現代』、2003年、435-439頁を基に作成。

また、周辺の地域からは大勢の人々が工事現場に働きに出たと言われており、近隣の農家では味噌や野菜など農産物を販売し、様々な店が開かれるなど小さな市街地が出現したことで、当地の経済発展に寄与している。一方、日本最初のダム式発電所の建設により、魚の遡上が妨害されたことにより漁業に支障となり、また沿岸木材運搬業もできなくなった。このような昔の自然環境や生活環境を変えてしまったので、大きな社会問題となった。

#### 5.1.1 昭和電工鹿瀬工場の創設

昭電の化学肥料工場の発足のきっかけは、東信電気の鹿瀬発電所における経営対策とし

て新しいビジネスを起こす計画に盛り込まれたことにあった。それは 1927 年に金融恐慌ころから余剰電力の解消対策として、大量の電力を必要とする電気炉によるカーバイドからの石灰窒素、電解法による合成硫酸生産の肥料工業の創設が計画されたからであった。そして、東信電気と電力の供給先である東京電灯は共同出資金 1,000 万円で、1928 年 10 月に昭和肥料株式会社を設立した。

この石灰窒素工場を鹿瀬に造った理由については、

- ① 東信電気で建設中の鹿瀬発電所の電力は京浜地区へ送れば買い叩かれるが、地元で使えば無駄なく利用できる、
- ② 隣接する三川村小花地に豊富な石灰原石山がある<sup>124</sup>、

の二つと言われているが、実は当初、会社側の工場建設希望地として揚川村清川、小川村平堀、両鹿瀬村天名地区などがあがっていた。その理由としてこれらの地域は、

- ① 東信電気が建設中の鹿瀬発電所の余剰電力をロスなく利用できること、
- ② 近隣に埋蔵する石炭原石を容易に利用できること、
- ③ 深刻な農村不況による相対的過剰人口が存在したこと、
- ④ 発電所建設によって仕事を奪われた筏師など、低廉かつ厳しい労働条件に耐え得る労働力が得られること、
- ⑤ 阿賀野川を排水路として利用できること、
- ⑥ 窒素分解に必要な清浄な空気や大量の残渣を捨てる場が確保できること<sup>125</sup>、

などの立地条件に恵まれていたことであった。しかし、草倉銅山角神精錬所からの煙害で周辺の山林が枯死し、村と銅山との間で補償約定書を作成した苦しい経験があったため、昭和肥料が生成する石灰窒素に公害の発生の心配があったため、隣接する津川町などの地権者の同意が得られず、最終的に鹿瀬町が選ばれた。

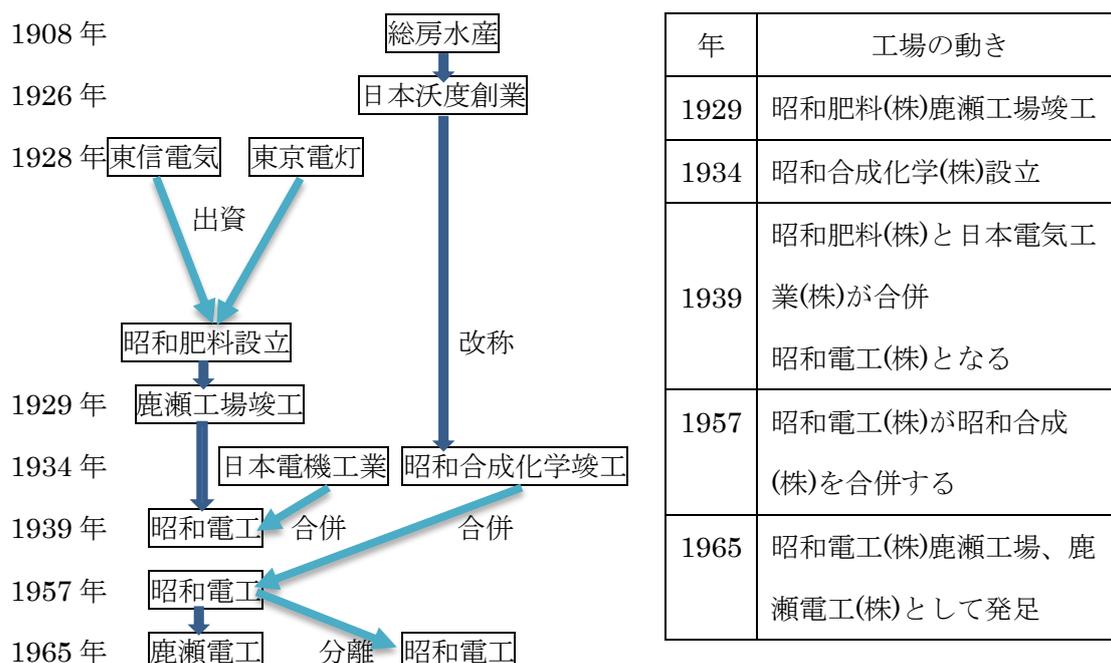
昭電鹿瀬工場の歩みは、表 2-2 で示したように、1929 年石灰窒素工場の建設が開始され、1930 年に完成し、生産が開始された。しかし、当時従業員数は 969 名であった。1934

<sup>124</sup> 鹿瀬町教育委員会『鹿瀬町歴史散歩』、吉田印刷所、1994 年、36-42 頁。

<sup>125</sup> 東蒲原郡史編さん委員会『東蒲原郡史 通史編 2 近現代』、2003 年、422-538 頁。

年 11 月に肥料工場の隣では、カーバイド（炭化物）や酸素を利用して酢酸などを生産する昭和合成化学株式会社が建設され、1936 年から硫酸第二水銀（ $\text{HgSO}_4$ ）を触媒としてアセトアルデヒド（acetaldehyde）の生産を開始した。1939 年 6 月に昭和肥料と日本電気工業が合併し、昭電を設立した。これによって、鹿瀬工場は従業員 1,848 人の大工場になった。（表 5-2）

表 5-2 昭電鹿瀬工場の歩み



出典：鹿瀬町教育委員会『鹿瀬町歴史散歩』、吉田印刷所、1994年、124頁－127頁を基に作成。

創業者森轟昶はヨード工場の見習工から出発して、「味の素」の鈴木兄弟と一緒に 1928 年昭和肥料を設立した。昭和肥料と日本電気工業が合併して昭和電工となった。昭和電工の基礎となった総房水産は森轟昶の父森為吉と安西兄弟の父安西直一が創設した。結局、昭和電工は森一族、「味の素」の鈴木一族、安西一族の集合体として作られた企業であった。

その結果、昭和電工の歴代社長は表 5-3 で示したように、第 4 代、第 5 代を除いては森、鈴木、安西の名が並ぶ。

表 5-3 昭和電工の歴代社長（初代～第 7 代まで）

代 数	氏 名	在任期間	出身学校
初 代	森 轟昶	1939-1940	勝蒲高等小学校
第 2 代	鈴木 忠直	1940-1945	横浜商業学校
第 3 代	森 暁	1945-1947	京都帝国大学文学部
第 4 代	日野原 節三	1947-1953	京都帝国大学法学部
第 5 代	佐竹 次郎	1953-1959	京都帝国大学法学部
第 6 代	安西 正夫	1959-1971	京都帝国大学法学部・経済学部
第 7 代	鈴木 治雄	1971-1981	京都帝国大学法学部・工学部

出典：昭和電工株式会社社史編集室『昭和電工 50 年』、昭和電工株式会社、1977 年、  
281-325 頁を基に作成。

同社の特徴はリスクが大きいために旧財閥系企業が取り組まなかった新しい分野を開拓したところにある。この点は昭和電工以外の他の新興財閥と同様である。

創業者の森轟昶は昆布からヨード、石炭石から窒素肥料、その工程の延長線にアセチレンからアセトアルデヒドを生産、次いで無機化学へ進出する<sup>126</sup>。森暁は轟昶の息子である。森轟昶の長女の夫である安西正夫は文系の学部（法学部・経済学部）を出て、1959 年から 1971 年に昭和電工の社長をしている。（ちなみに、森轟昶の次女の夫は 66 代総理大臣三木武夫である。）

また、建設後の鹿瀬工場の生産について、表 5-4 を示したように、主に 3 つの製品を作っており、カーバイドと石灰窒素の生産量は年々上昇し、天然黒鉛電極の生産量は 1935 年以後減少していった。

<sup>126</sup> 昭和電工株式会社総務部広報室編集『昭和電工のあゆみ』、株式会社昭和電工、1990 年。

表 5-4 昭和肥料鹿瀬工場生産実績

単位：トン・%

製品名 年度	カーバイド		石灰窒素		天然黒鉛電極	
	生産量	全国比	生産量	全国比	生産量	全国比
1929	3,483	1.7	/	/	227	/
1930	36,841	13.0	39,257	17.1	2,863	/
1931	21,843	12.7	35,262	20.9	1,189	/
1932	40,091	17.1	48,087	26.6	2,811	/
1933	50,442	23.2	63,259	28.3	3,397	/
1934	48,452	19.0	52,894	26.8	4,407	/
1935	60,664	21.6	67,566	25.9	4,191	/
1936	58,160	17.6	64,362	22.1	3,553	/
1937	59,748	16.7	73,346	22.6	2,162	/
1938	66,761	19.0	63,999	20.8	2,479	/

※「/」は資料がないもの。

出典：東蒲原郡史編さん委員会『東蒲原郡史 通史編 2 近現代』、2003年。447頁を基  
に作成。

そして、第二次世界大戦後、石灰窒素の生産を再開し、肥料工場の生産は最盛期を迎えた。戦後の食料増産には肥料である石灰窒素が必要だったからである。1952年の鹿瀬町は豊富で良質な石灰石に恵まれ、潤沢な労働力の提供ができる状況と相まって、鹿瀬工場の石灰窒素肥料の生産実績は全国生産の60%を占めるまでになった。また、1957年5月に昭和合成化学が昭電と合併した時は、石灰窒素月産量20,100kgであったが、1959年7月には複合肥料（窒素、リン酸、カリウムの3要素のうち2種以上を含む肥料）によって石灰窒素の需要が低下し、生産は中止された。

1965年に人造黒鉛電極と炭化硅素を生産する鹿瀬電工が分離独立した。鹿瀬工場は鹿

瀬電工に属することとなった。新潟水俣病の「公式確認」を受けて、新潟水俣病によるイメージダウンを防ぐ狙いがあったのではないだろうか。

昭和合成化学及び昭電の酢酸及びその誘導品の製造過程は硫酸第二水銀を触媒として使っており、その副生物としてメチル水銀 ( $\text{CH}_3\text{HgCl}$ ) が発生し、新潟水俣病の原因物質となった。

### 5.1.2 昭和電工鹿瀬工場による地元への経済効果

1930年頃、当時不況に喘いでいたこの地域は、昭和肥料鹿瀬工場の建設によって、急速に工場街に生まれ変わり、次々に社宅が建設されて駅もでき、活況を呈するようになった。特に1939年に昭電が発足し、最盛期の1951年頃には、従業員数は2,500人に達し、鹿瀬駅1日の乗客は4,000人で、約半数は工場への通勤者であった。また、その当時、昭電から入る税収は村を潤す財源となり、他町村から羨望の的であったといわれている。しかし、そのような経済発展は長くは続かなかった。この原因は、阿賀野川への鹿瀬工場からの排水により周辺地域に有機水銀中毒による水俣病患者が発生したからである。このため、1965年、鹿瀬工場は、アセトアルデヒド・酢酸及び酢酸エチルの生産を中止し、製造プラントを撤去し、同部門を徳山石油化学株式会社に移管した<sup>127</sup>。

以下の図2-1は、1947年-1975年までの鹿瀬町の人口と鹿瀬工場の従業員数の増減を表した図である<sup>128</sup>。これを見ると、鹿瀬町の人口は1947年から1955年まで7,000人弱でほぼ横ばい、1956年の合併で急激に上昇し11,000人を超え、1957年には11,226人のピークを迎え、それから毎年減少し、1975年には約5,000人となった。一方、鹿瀬工場の従業員数は1946年の2,403人をピークとして多少の起伏はあるものの年毎に減っていた。

鹿瀬町の人口と鹿瀬工場の従業員数は、一致するかのように毎年減少している。鹿瀬町

<sup>127</sup> 昭電株式会社『昭電五十年史』、大日本印刷株式会社、1977年、34-80頁。

<sup>128</sup> なお1945年、1946年のものは見当たらなかった。

の人口の減少が鹿瀬工場の従業員数の減少と連動しているのが分かる。1971年から1974年までの4年間は鹿瀬工場の従業員数は不明である。なぜ不明なのかは分からない。公表されている1970年の805人と1975年の563人とを突き合わせて類推すると（図では点線で示した）、なぜこの4年間の従業員数が不明なのか次の仮説が考えられる。水俣病の影響で1965年1月に鹿瀬工場のアセトアルデヒド生産工程が閉鎖され、混乱があったのではないかということである。本章の図5-6を示したように、従業員数と生産停止人口の増減を見るだけでも、鹿瀬町の経済発展状況及び昭電鹿瀬工場が鹿瀬の地域経済を支えてきたことが表れていると考えることができるだろう。

図 5-1 鹿瀬町人口と鹿瀬工場従業員数の推移



※上表に臨時従業員は含まず。「/」は資料がないもの。

※両鹿瀬町は 1955 年 4 月 1 日に四つ村を対等合併し、鹿実谷村となり、面積でも 28.87 平方キロから 256.84 平方キロまで拡大した。

※1956 年 1 月 10 日に町制施行され、鹿瀬町になっている。

出典：松井敬・本間欣爾など『新潟県年鑑』、新潟日報社、1951 年－2000 年、昭電の資料を基に作成。

1945年－1950年については麻島の指摘する別資料もある<sup>129</sup>。麻島が示した鹿瀬工場従業員数と昭電株式会社の資料を比べると、表5-5のように、両者に若干の差がある。1948年までは麻島の資料の方は従業員数が多いが、仮に臨時従業員数を入れたとしても、1949年、1950年では麻島の方が逆に従業員数が少ないことを説明できない。以下の計算では昭電の資料を使用する。

表5-5 鹿瀬工場従業員数

年	1945	1946	1947	1948	1949	1950
麻島の資料	1,331	2,570	2,564	2,243	1,729	1,890
昭電の資料	1,216	2,403	2,301	2,227	1,930	1,929

出典：麻島昭一『企業再建整備期の昭電』、学術出版社、2006年、241頁を基に作成。

そもそも、企業の地域経済への効果と影響については、その地域の人口とその企業の従業員数、その給与の額、その企業が負担している税額などを総合して考えなければならない。鹿瀬工場では『鹿瀬工場タイムス』<sup>130</sup>という新聞を毎月1回発行しており、その『鹿瀬工場タイムス』第6号の資料による1950年の鹿瀬工場の固定資産の評価額は3億3千万となり、昭和25年の固定資産税の標準税率は1.6%であり、仮にこれで計算すると528万円になる。これを現在の貨幣価値に換算すると3,943万円になる。相当の額の固定資産税である<sup>131</sup>。残念ながら税額についてはこれ以外の資料は見当たらなかった。

## 5.2 公害発生企業と「企業城下町」の考察

佐藤守弘によると企業城下町とは、「近代鉱工業の発展過程で、ある企業の発展とともに都市が形成されたことによって、その企業が地域社会に対して政治的、経済的、社会的に

<sup>129</sup> 麻島昭一『企業再建整備期の昭電』、学術出版社、2006年、241頁。

<sup>130</sup> 『鹿瀬工場タイムス』は昭和電工鹿瀬工場の社内新聞であり、新潟県環境と人間のふれあい館の閲覧資料として、筆者が偶然に発見したものである。今までその資料に着目して研究した文献はない。

<sup>131</sup> 標準税率以外の可能性があるが、標準税率で計算した。

大きな影響力をもっている都市をいう。封建領主が居城を構えた地域に、家臣団をはじめとして商家・職人が集住して城下町ができあがったことと類比した言葉」<sup>132</sup>である。

また、松石泰彦（2010）は「立地の起源は何であれ特定大企業が巨大な生産設備または経営拠点を備え、地域の政治、経済、社会に圧倒的に影響力をもち、その企業労働者が地域の人口中大きな役割を占めており、地域企業群がその特定企業と『固定的・長期的な取引関係』を持っている地域」<sup>133</sup>と企業城下町を定義する。

この点竹森一正（2012）は企業の自治体に対する支配を強調して、企業城下町とは「企業が封建領主のように君臨し、地元はこの領主の庇護があるからこそ生きることができる」と自発的に認識するように、市町村議会および町内会、商店街がすべて、企業の行動を容認する状態」<sup>134</sup>とする。このように企業城下町の定義は論者によって様々である。

伊藤正昭（2000）は企業城下町を「鉄鋼、石油化学、紙・パルプなど基礎資材型産業や造船業で多くみられる自己完結型生産体系をもった旧企業城下町と、自動車、電気、一般機械など下請分業生産体制を特徴とする加工組立型産業の新企業城下町」<sup>135</sup>の2つに分類し、また別の分類として単一の大企業を中核企業とする『単一産業型企業城下町』と同一産業の複数企業が中核的企業群となっている『複合産業型企業城下町』の2つに分類している。

伊藤の分類によれば、水俣市も鹿瀬町も「旧企業城下町」で「単一産業型企業城下町」ということになる。

本論では、企業城下町の企業が公害を発生させた場合を中心として考察する。

参考としてチッソの従業員数の推移と水俣市税収に占めるチッソ納税額の割合をみると図5-2と図5-3の通りである。

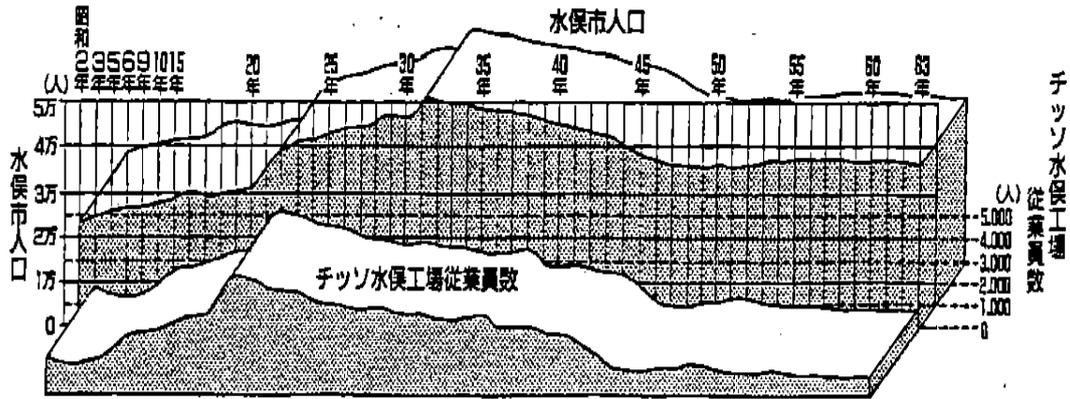
<sup>132</sup> 佐藤守弘『ブリタニカ 世界大百科事典 6』、平凡社、2005年、600-601頁。

<sup>133</sup> 松石泰彦『企業城下町の形成と日本的経営』、同城社、2010年、18頁。

<sup>134</sup> 竹森一正「新潟水俣病と補償金の情報開示」、『国際経営論集 No.43』、神奈川大学、2012年、29頁。

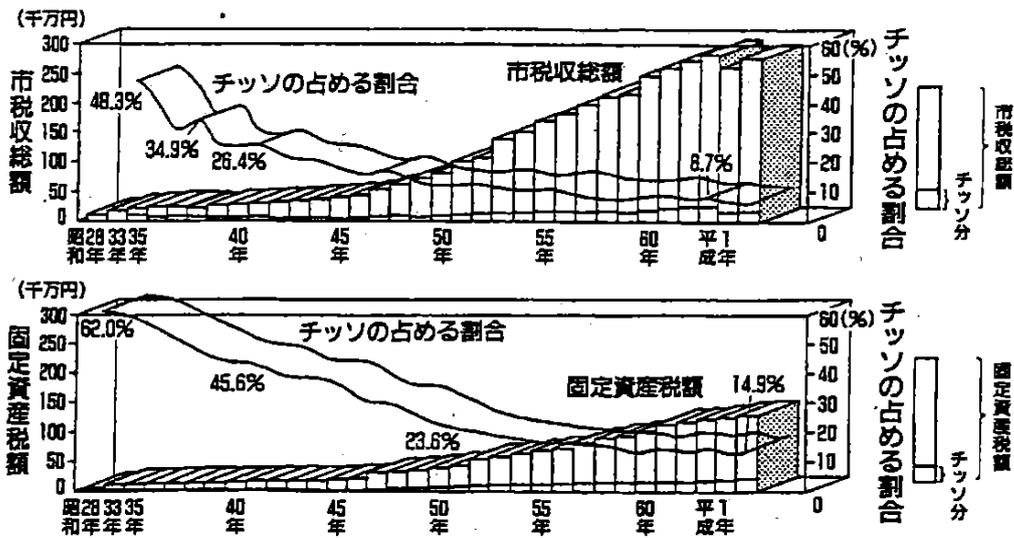
<sup>135</sup> 伊藤正昭「企業城下町の直面する構造的問題」、『地域開発』、日本地域開発センター、2000年、44頁。

図 5-2 チッソの従業員数の推移



出典：橋本道夫『水俣病の悲劇を繰り返さないために－水俣病の経験から学ぶもの－』、中央法規出版、2000年、9頁。

図 5-3 水俣市税収に占めるチッソ納税額の割合



出典：橋本道夫『水俣病の悲劇を繰り返さないために－水俣病の経験から学ぶもの－』、中央法規出版、2000年、9頁。

図 5-2 を見ると、チッソ水俣工場の従業員数と水俣市の人口は 1956 年からは両方も歩調を合わせて減少している。1956 年は熊本水俣病が「公式確認」された年である。

図 5-3 を見ると市税収総額も固定資産税もその中のチッソが占める割合は 1956 年の

熊本水俣病の「公式確認」以後毎年減少している。つまり、水俣市の人口とチッソの従業員数及び税込総額におけるチッソの割合に見ても、水俣市とチッソは表裏一体の関係にあったものが水俣病の「公式確認」を契機として、チッソの水俣市に対する影響力が年々減少していることが分かる。水俣市と鹿瀬町では規模が違うが、環境を汚染するような企業を誘致しても、結局その地域の人口増加や経済発展には繋がらないことでは共通している。

チッソと水俣市の場合も、昭電と鹿瀬町の場合も、企業の盛衰が都市の盛衰と深く連動していると言える。

「寒村であった水俣は、チッソが工場を建設することによって地域産業の発展を果した。そのため水俣はチッソの発展以外に地域社会存続の道はなかった」<sup>136</sup>という指摘もある。水俣市の多選市長はチッソの元工場長の橋本彦七である。このこと一つをとってもチッソと水俣市の関係が深いということが分かる。

ちなみに、足尾銅山のある足尾町の『公報あしお』には次のような記述もある。「私たち市町村は鉾山と運命共同体であり、鉾山の盛衰は直ちに私たち自治体の興亡に直結しているからであります。」(1963年3月10日付)。「顧みるに、明治10年足尾銅山創業以来足尾町の経済発展をもたらしたことは認めるところであるが、創業以来今日まで、町民も犠牲をはらい、協力をしてきたことも見逃せない事実である。現在、人間尊重のもとに社会的な問題となっている公害問題にしても、足尾町民は、鉾山の存続が、足尾の存廃にあると不満を胸に秘めながらも、ただただ鉾山の振興を願ってきたところであった。」(1972年11月20日付)<sup>137</sup>。

チッソでも会社の従業員大会では、漁民たちの暴力が非難され、また市長、市会議長、商工会議所会頭、地区労議会議長など市内の二十八団体が「新日窒水俣工場の排水即時ストップは水俣市民全体の死活問題だ」という漁民と対立する陳情を県に行っている<sup>138</sup>。

<sup>136</sup> 畑明郎・関耕平『公害湮滅の構造と環境問題』、世界思想社、2007年、53頁。

<sup>137</sup> 畑明郎・関耕平『公害湮滅の構造と環境問題』、世界思想社、2007年、37-38頁。

<sup>138</sup> 斉藤恒『新潟水俣病』、毎日新聞社、1996年、31頁。

このように、企業城下町の住民には企業あつての地域という意識が強く働き、公害問題が発生してもその企業が追及されることはなく、むしろ住民側が公害被害を「潜在化」する傾向がみられる。

実際 1966 年 9 月 30 日に「鹿瀬町町議会は「阿賀野川下流流域有機水銀病に関する意見書」を採択し、その中に「工場廃液説が流布され、当町の某化学工場との印象を与えていることは見過しできぬ」という記述があり、同年 10 月 1 日には津川町議会で同趣旨の意見書が採択された<sup>139</sup>。

企業の経済活動が企業城下町である自治体に貢献する度合が非常に大きくなるため、企業城下町では企業の意向を反映した行政になりやすくなる。この経済的な利害関係は内部からの告発者を抑制する方向に働く。その構造を変えていかないと新たな公害による健康被害が発生する恐れがある。そこで公益通報者保護制度などの内部告発を促進する制度の充実が必要となる。

参考までに豊田市の事例を見ると、豊田市は 1959 年に挙母（こもろ）市からトヨタの創業者の名字の豊田市に名称変更したほどの典型的な企業城下町であり、前述した伊藤の分類によれば、新企業城下町で、単一産業型企业城下町に属する。

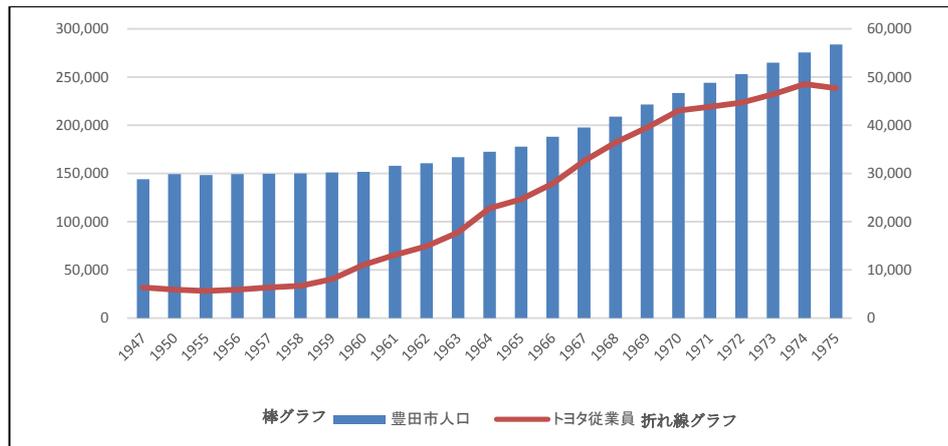
中村はトヨタ自動車の特徴<sup>140</sup>を①「カンバン方式」（ジャスト・イン・タイムの生産管理方式）、②「集中立地はまた、労働者の管理を職場内だけでなく、家族を含む地域生活にまで広げ、『企業社会』の価値・規範を徹底し、労働生産性のぎりぎりの追求を可能にする社会的基盤を形成している」、③「地域社会あるいは地方自治体への圧倒的な影響力を確立して、「地域ぐるみカンバン方式」を支える道路体系（すべての道はトヨタに通ず）や……社会資本の整備、……雇用対策行政や住宅対策などを行わしめ、「地域独占利潤」を手に入れる基盤となっている」とまとめている。

トヨタの従業員数と豊田市の人口を見ると、両者とも年々増加している。（図 5-4）

<sup>139</sup> 齊藤恒『新潟水俣病』、毎日新聞社、1996 年、68 頁。

<sup>140</sup> 中村剛治郎『地域政治経済学』、有斐閣、2006 年、68 頁。

図 5-4 豊田市人口と豊田自動車（株）従業員数の推移



年	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952
豊田市人口	/	/	144,178	/	/	149,477	/	/
トヨタ従業員	3,467	6,463	6,345	6,481	7,337	5,887	5,685	5,609
年	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
豊田市人口	/	/	148,414	149,207	149,799	149,936	151,028	151,632
トヨタ従業員	5,789	5,753	5,644	5,897	6,372	6,685	8,087	11,045
年	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
豊田市人口	157,841	160,717	166,778	172,554	177,791	188,023	197,828	208,819
トヨタ従業員	13,093	14,918	17,771	22,807	24,639	27,890	32,606	36,426
年	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	
豊田市人口	221,400	233,350	244,139	252,984	264,768	275,612	283,774	
トヨタ従業員	39,534	43,040	43,815	44,694	46,452	48,544	47,665	

※「/」は原典のないもの。

出典：トヨタ自動車 75 年 <http://www.toyota.co.jp/jpn/company/history/75years>、豊田市公式ホームページ、<http://www.city.toyota.aichi.jp>、各資料を基に作成。

鹿瀬町の人口について戻ると、確かにその当時日本全国の農村部の人口が減少しているのが一般的であるが、鹿瀬町のように公害発生により急に激減したのではなく、徐々に減少している。阿賀野川流域の汚染により、下流地域とその周辺地域にも影響が広がり、一般の農村部の人口減少に加え、1965 年の新潟水俣病の「公式確認」が大きく影響しているものと考えられる。

昭電鹿瀬工場の売上高と当時の従業員数（臨時従業員数は含まない）をみると、以下の表 5-6 のようになった。鹿瀬工場の売上高については 1946 年－1948 年・1951 年－1952

年の5年間は実際の数字で、その他は不明であるため、仮に実際の数字の最小値と最大値の3.9%と9.6%の二種類で推定して表を作成した。また、1964年の鹿瀬工場の売上高は筆者の計算により、523千万円となり、これは全昭電の売上高の9.6%となる。1965年の売上高は1964年売上高の52%であると推定でき、282千万円となる。これは全昭電の売上高の4.8%となる。

表5-6 鹿瀬工場従業員数と売上高額及び全社の割合

(単位：千万円)

年	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952
従業員数	1,216	2,403	2,301	2,227	1,930	1,929	1,827	1,719
昭和電工全体	10	128	336	336	406	862	1,142	1,137
鹿瀬工場/ 昭和電工全体 9.6% 推定	1	5 (3.9%) 実数	16 (4.8%) 実数	32 (9.6%) 実数	39	83	110 (9.6%) 実数	109 (9.6%) 実数
鹿瀬工場/ 昭和電工全体 3.9% 推定	0.4				15.8	33.6		
年	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
従業員数	1,693	1,572	1,524	1,467	1,714	1,596	1,752	1,494
昭和電工全体	1,463	1,557	1,896	2,290	2,475	2,354	2,992	3,661
鹿瀬工場/ 昭和電工全体 9.6% 推定	140	150	182	220	238	226	287	351
鹿瀬工場/ 昭和電工全体 3.9% 推定	57.1	60.7	73.9	89.3	96.5	91.8	116.7	142.8
年	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
従業員数	1,408	1,362	1,324	1,129	946	772	827	753
昭和電工全体	4,367	4,174	4,674	5,451	5,926	7,064	8,546	9,580
鹿瀬工場/ 昭和電工全体 9.6% 推定	419	401	449	523 (9.6%) 計算結果	282 (4.8%) 計算結果	678	820	920
鹿瀬工場/ 昭和電工全体 3.9% 推定	170.3	162.8	182.3			275.5	333.3	373.6
年	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	
従業員数	765	805	不明	不明	不明	不明	563	
昭和電工全体	11,968	15,432	16,650	17,220	23,531	33,088	/	
鹿瀬工場/ 昭和電工全体 9.6% 推定	1,149	1,481	1,598	1,653	2,259	3,176	/	
鹿瀬工場/ 昭和電工全体 3.9% 推定	466.8	601.8	649.4	671.6	917.7	1290.4	/	

※上表に臨時従業員は含まず。

※1946年-1948年の割合は麻島の資料によりパーセントを計算した。

※売上高は鹿瀬工場の昭電に占める割合を計算したもので、その割合の資料は 1951 年 10 月－1952 年 6 月のものしかないので、1 年分を推定して計算した。

出典：麻島昭一『企業再建整備期の昭電』、学術出版社、2006 年、250－275 頁、『鹿瀬工場タイムス』第 28 号、1952 年 9 月、1 頁、昭電の資料を基に作成。

1964 年の鹿瀬工場の売上高を計算する根拠は以下の表 5-7 である。

表 5-7 総売上高の割合

項目	1964年1月～6月 鹿瀬工場実績 単位：トン	1964年実績 単位：トン	売上高 単位：円	割合%
カーバイド	44,225	88,450	265	50.8
アセトアルデヒド	9,879	19,758	257	49.1
酢酸	7,166	14,332	0.5	0.1
合計	/	/	523	/

※各価額参考について、

<sup>1</sup>カーバイド 29,000 円－30,000 円/トン 1967 年 10 月価額

<sup>2</sup>アセトアルデヒド 130 円/kg = 130,000 円/トン 1954 年価額より推定

<sup>3</sup>酢酸 一般工業向け 200 キロドラム = 80 円 = 400 円/トン 1967 年 10 月価額

出典：総理府資源調査会事務局『カーバイド、発酵並びに石油化学工業の経済的

考察（資源調査資料第 41 号）』総理府資源調査会事務局、1955 年、46－48 頁。

日本銀行調査統計局『明治以降 卸売物価指数統計』、日本銀行、1987 年、32－

33 頁。『鹿瀬工場タイムス』第 155 号、1964 年、2 頁。

『鹿瀬工場タイムス』第 157 号、1964 年、1 頁。『化学工業日報』化学工業日報

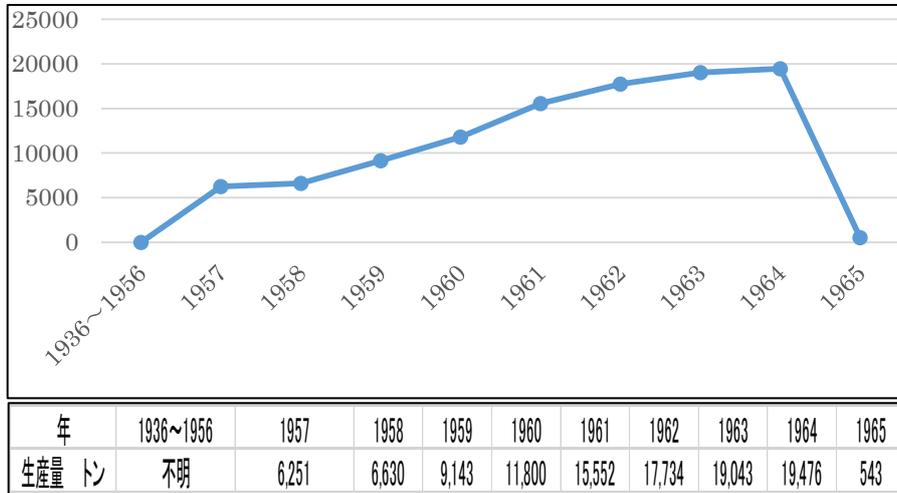
社、1967 年、16－17 頁、330－338 頁。各資料を基に作成。

また、1965 年の売上高を 1964 年の 52%と推定した根拠は以下の通りである。

鹿瀬工場のアセトアルデヒド生産量について、1964 年は 19,476 トンで 1965 年は 543 トンである（図 5-5）。つまり、1965 年のアセトアルデヒドの生産量は 1964 年の 2.8%で

ある。だから 1965 年のアセトアルデヒドの総売上高に占める割合は他の生産物（主にカーバイト）の生産高が 1965 年も 1964 年と同じだと仮定すれば 1.4%になる。(49.1×0.028)

図 5-5 鹿瀬工場のアセトアルデヒドの生産量



※1936 年生産開始；1956 年第 1 期石油化計画；1936-1956 年以前の生産量は不明。

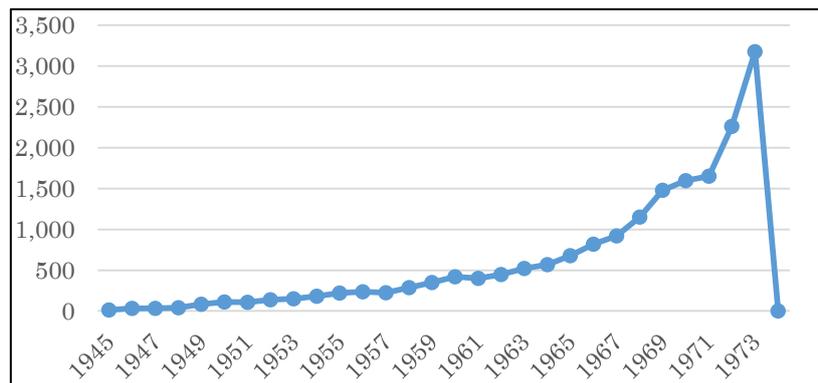
1959 年第 2 期石油化計画。

出典：新潟県福祉保健部生活衛生課『新潟水俣病のあらまし』、新潟県、2015 年、14 頁。

さらに、鹿瀬工場の売上高と鹿瀬工場の従業員数の推移を示したものが図 5-6 と図 5-7 である。

図 5-6 鹿瀬工場売上高の推移

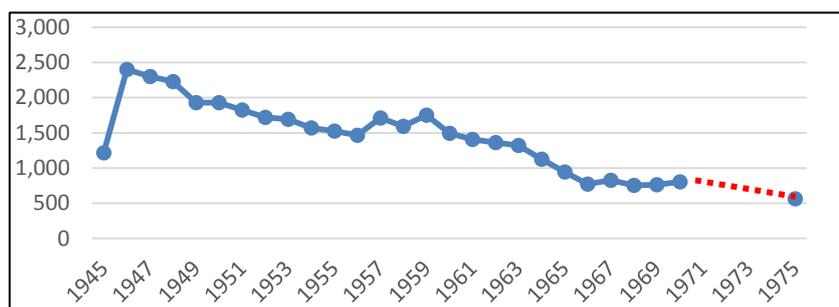
(単位：千万円)



※昭電に占める割合を 9.6%で計算したもの。

出典：表 2-5 を基に作成。

図 5-7 鹿瀬工場従業員数の推移

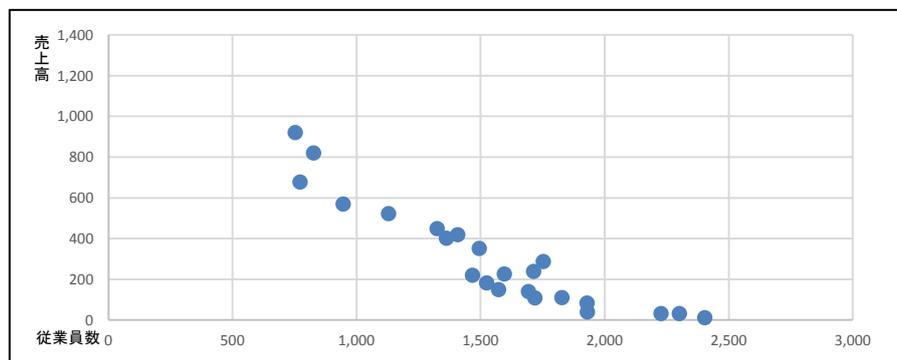


出典：表 2-5 を基に作成。

従業員数と売上高の相関係数を計算すると、3.9%と 9.6%で計算した結果は両方とも -0.80 であり、負の相関係数になった。その負の関係は以下の散布図からも示される。(図 5-8)

図 5-8 従業員数と売上高の散布図

(単位：千万円)



出典：表 2-5 を基に作成。

図の 5-5 から 5-8 を総合的に見ると、『鹿瀬タイムス』第 12 号 (1951 年)・第 24 号 (1952 年) の資料によれば、1945 年-1952 年の鹿瀬工場の賃金額は図 5-9 のようになる。これを参考にすれば、1951 年鹿瀬工場の賃金は全国の約 87%である<sup>141</sup>。従業員の数の増加及び給与水準の上昇は鹿瀬町とその周辺地域の経済を活性化したものと考えられる。

<sup>141</sup> 『鹿瀬工場タイムス』第 17 号、昭電株式会社、1951 年、1 頁。

図 5-9 鹿瀬工場賃金と物価指数の推移



出典：日本銀行調査統計局『明治以降 卸売物価指数統計』、日本銀行、1987年、32-36

頁。『鹿瀬工場タイムス』第12号、1951年、4頁、『鹿瀬工場タイムス』第24号、1952年、1頁を基に作成。

グラフを見ると給与の上昇率がその当時の物価上昇率に全く追いついていないことが分かる。その当時の従業員は生活が年々苦しくなっていると推察される。実際、『鹿瀬工場タイムス』第12号によると、その当時、賃上げ交渉が度々なされていることが明らかにした。

つまり、グラフ上は従業員数と鹿瀬工場の売上には負の相関関係が示されるが、その原因としてまず省力化を伴う機械などへの設備投資が考えられる。

『鹿瀬工場タイムス』からこれに関連する主な記事を拾うと、次の通りである。

- ① 1950年6月、原石山の大型ブレーキクラッシャー超大型バンコンベアを中心とする一連の選鉱設備<sup>142</sup>。
- ② 1950年7月、高能率のグローリーボール、オープンカット法とシリンケージ法使用<sup>143</sup>。

<sup>142</sup> 『鹿瀬工場タイムス』創刊号、昭電株式会社、1950年、5頁。

<sup>143</sup> 『鹿瀬工場タイムス』第3号、昭電株式会社、1950年、3頁。

- ③ 1951年1月、水冷式鋳鋼新型電気炉を新設した<sup>144</sup>。
- ④ 1951年7月、窒化炉における自動掻取装置の発明なる、5月26日特許権獲得<sup>145</sup>。
- ⑤ 1951年9月、架空式積算計付自動秤量機<sup>146</sup>。
- ⑥ 1953年9月、18万9千円で一台オートスライドを購入した<sup>147</sup>。

こうした設備投資が行われていたが、その結果、『鹿瀬工場タイムス』第6号(1950年)が、「一炉当たりの作業員も削減されて、臨時員も少なく、出勤率向上、各炉とも相当数の熟練者を確保してコンスタントな操業ができたのである。人員の削減は原価の引き下げにも影響する<sup>148</sup>」と指摘しているような状態となった。

### 小結 公害発生企業の地元への経済効果

本章では、水俣病発生地域の経済効果と影響について、鹿瀬町をモデルケースとして取り上げてみたが、経済効果の面からみると企業は町の発展にどんな役割を果たしたのか、鹿瀬町の人口、昭電鹿瀬工場の従業員数、売上高、固定資産税、給与などの面から分析した。

そもそも、企業は利益追求の団体であり、企業が利益を追求することで副次的に町にも経済的な効果がある。企業にとっては経営を合理化して、生産を機械化して、従業員をできるだけ減らし、かつ売上高を伸ばすことが理想である。昭電鹿瀬工場の従業員数と売上高が負の相関になっているのは機械化が大きな原因であり、経営合理化した結果であると考えられる。町にとっては企業が発展することによって、固定資産税などの税収が増え、消費主体としての従業員が増えれば、町の活性化が期待できる。町は町の発展につながる限り企業を支援することになる。

この点チッソの水俣市も昭電の鹿瀬町も失敗例ということになる。従業員については、

<sup>144</sup> 『鹿瀬工場タイムス』第8号、昭電株式会社、1951年、3頁。

<sup>145</sup> 『鹿瀬工場タイムス』第14号、昭電株式会社、1951年、1頁。

<sup>146</sup> 『鹿瀬工場タイムス』第16号、昭電株式会社、1951年、2頁。

<sup>147</sup> 『鹿瀬工場タイムス』第40号、昭電株式会社、1953年、3頁。

<sup>148</sup> 『鹿瀬工場タイムス』第6号、昭電株式会社、1950年、3頁。

企業が成長すればするほど従業員が増大するわけではない。設備投資により生産性が上がれば、従業員数は減少する側面もあり、一概に工場操業によって雇用面におけるその地域への経済効果があったとは言い難い。

しかし、総合的な経済効果として、固定資産税の増大及び雇用者が消費主体として地域経済に貢献していることを考えると、町にとってはプラスの効果があったと推定される。

企業城下町の住民には企業あつての地域という意識が強く働き、公害問題が発生してもその企業が追及されることはなく、むしろ住民側が公害被害を「潜在化」する傾向がみられる。「実際 1967 年に阿賀野川下流域の住民が昭電を被告として新潟地裁に提訴した際には、上流・中流域の地元議会は例外なく、会社には責任がないという議会議決を行っている」（第 5 章 5.2）が、新潟水俣病の場合は地元の鹿瀬町の住民には被害が少なく、離れた地域である下流域の豊栄市、新潟市の被害が大きかったので、公害被害の「潜在化」の力が弱く、このことが公害告発の住民運動につながったと言える。これに対し、熊本水俣病の場合は公害発生地域の近くに工場があり、住民と会社の関係が密接であり、公害が「潜在化」する要因を強く持っていたので、新潟よりも訴訟が遅くなったと考えられる。

熊本水俣病の「公式確認」より 9 年遅い新潟水俣病の方が熊本水俣病より早く訴訟が提起されたのは偶然ではないことになる。

次の章では、環境保全と経済発展の調和などに求めたらよいか模索するため、望ましい救済制度を考案するヒントとして、主にアメリカの政策に学ぶことになる。

## 第6章 諸外国における環境汚染対策

### 課題

現在、世界各国の経済発展活動による様々な公害問題が次々に発生している。日本の四大公害を代表とする先進国の公害は、他の先進国にも大きな課題であり、また発展途上国の問題でもあり、全世界に注目されている。

経済発展と環境保護はどちらか片方を捨て、どちらか片方を選択する問題ではない。経済発展と環境保護の両者を共に生かしつつ、両者の妥協点を探るすなわち、経済発展と環境保護のバランスをとるためには、両者の間にいかなる線引きをするかの問題である。

### 6.1 アメリカ

アメリカにおいて、経済と科学技術が急激に発展したのは18世紀末から20世紀初めの間といわれている。この間、農業国から世界の工業生産物の3分の1以上を生み出すような最大の工業国となった。世界経済大国のアメリカについて、その経験や教訓を学ぶ必要があり、代表的な公害問題とその解決への対策を取り上げ、分析する。

アメリカの水銀中毒事件については以下の二つの例があった<sup>149</sup>。

- ① 1970年ニューメキシコ州で、メチル水銀で消毒した種子を豚肉のエサにした。その豚肉を食べた一家4人が中毒した事例があった。
- ② 1990年オハイオ州で、アパートで金属水銀を大量にこぼした後の処理が不適切であり、その後転居してきた一家が3ヶ月にわたり水銀蒸気に曝露した。小児が神経障害となる健康被害があった。

アメリカでは、経済発展の途中で産業の活発化による水銀汚染の公害について国内で大

---

<sup>149</sup> 水銀条約『水銀汚染対策マニュアル』、日本公衆衛生協会、2001年。

きな問題は出なかったが、廃棄物によって新型の環境汚染問題が発生し、公害による健康被害者を出して、一時的に社会問題になった。アメリカ・ニューヨーク州ナイアガラ・フォールズ市で 1978 年に起きた『ラブキャナル事件』である<sup>150</sup>。

ラブキャナルはニューヨーク州、ナイアガラ・フォールズ市の有害廃棄物処分場である。1892 年に計画した発電工程のため、ラブキャナル（運河）が掘削されたが、途中でアメリカが大不況に陥ったため、財政問題によりこのプロジェクトが中止された。1920 年に運河を含む土地は公売され、1942 年にフッカー・ケミカルズ社とプラスチック・コーポレーションが購入した。1942 年～1952 年にかけて、その当時は適法な許可に基づく様々な化学物質（酸、塩化物、メルカプタン、フェノール類、トルエン、農薬、クロロベンゼン、硫化物など）を含む 21,000 トンを超える廃棄物が捨てられ、その後運河は埋め立てられ、ナイアガラ・フォールズ市に 1 ドルで売却された。1950 年代末には黒いヘドロについての苦情も出始めたが、何の対応もなかった。さらに、1953 年まで市の廃棄物と化学工場廃棄物の処分場として使用されていた。1955 年に市は、元運河だった土地の角近くに小学校を建てた。その頃から子供たちのやけどや強烈な匂いについて住民は苦情を言い始めている。そして、1970 年代に大雨が降り続き、ラブキャナル周辺地域も深刻な洪水の被害を受け、1970 年代末に政府はようやく苦情の原因を調査することになった。オンタリオ湖の魚にアリ駆除の殺虫剤が残留していることが発覚した。その後ニューヨーク州の調査ではラブキャナルに廃棄された化学物質が洪水で周辺の河川に流れ込み、オンタリオ湖<sup>151</sup>の汚染原因となったと特定している<sup>152</sup>。

処分されたものを分類すると

- ①オクシデンタル石油の子会社のフッカー・ケミカルズ社の廃棄物
- ②ナイアガラ・フォールズ市の一般廃棄物

---

<sup>150</sup> ロケットニュース 24、<http://rocketnews24.com/2011/10/14/140482/>、2015.05.08、閲覧。

<sup>151</sup> オンタリオ湖は、北アメリカ大陸にある五大湖のうちでは最小の湖である。しかし地球上では 14 番目の面積を持つ、氷河によって削られて形成されたと言われている淡水湖である

<sup>152</sup> ロイス・マリー・ギブス『ラブキャナル ー産廃処分場跡地に住んで』、せせらぎ出版、2009 年、325－343 頁。

③ アメリカ陸軍の化学兵器の原料、及びマンハッタン計画の一部の廃棄物の3つがあった。

表 6-1 ラブキャナルに投棄された化合物

チオニクロ ライド	塩化物類	ドデシルメル カブタン	トリクロロフェ ノール	ベンゾイルケ ロライド	金属塩化物 類	液状二硫 化物類	ヘキサクロロシクロ ヘキサン (BHC, リンデン)	クロロベン ゼン類	ベンジルクロ ライド類	硫化物 類	その他	合計
500	1,000	2,400	200	800	400	700	6,900	2,000	2,400	2,100	2,000	21,800

出典：秋山記子『公害研究』、岩波書店、1981年、40頁。

表 6-3 で示しているように、1978 年の調査では、82 種類の有害化学物質が検出された。ラブキャナル周辺地域では悪臭や汚水が染み出すようになり、周辺住民の間で流産や奇形児、ガン患者が増加し、住民はパニックに陥って、複数の住民運動が起きた<sup>153</sup>。

ニューヨーク州は当該地域に非常事態を宣言し、妊婦や 2 歳以下の子供を一時的に避難させた。そして、カーター大統領の二度の緊急声明を含めて、三回の大規模な避難を行った。1980 年には、本事件によりカーター大統領は 300 万ドルをかけて 700 世帯の移転を決定する。(表 6-2)

表 6-2 ラブキャナル事件の略年表

年	情况及び対策
1942 ～1952	化学メーカーがラブキャナル運河に有害化学物質を廃棄した。
1970	暴雨を降り続き、ラブキャナル周辺地域の洪水被害
1976	調査により、オンタリオ湖の魚にアリ駆除の殺虫剤が残留していることが発覚した。
1978	調査により、ラブキャナル周辺地域に対して 82 種類の有害化学物質が検出された。
1980	カーター大統領は 300 万ドルをかけて 700 世帯の移転を決定する。
1980	汚染土壌浄化費用の信託基金 (スーパーファンド) の設立や汚染の補償責任の明確化

出典：第 6 章 6.1 を基に作成。

<sup>153</sup> 斎藤誠「スーパーファンド法の功罪 第 4 回」、『書齋の窓 No.577』、有斐閣、2008 年、36-4 頁。

この事件により州と連邦政府は該当地域の住宅や土地の買い上げをして、有害化学物質の除去・浄化作業を行った。更に被害者救済のために有害物質により汚染された土地を浄化し、人の健康と環境を保護する目的で「スーパーファンド法」<sup>154</sup>が制定された。

### 6.1.1 スーパーファンド法の成立経緯

スーパーファンド法では重大な公害が発生した場合、汚染の調査や浄化はアメリカ環境保護庁 United States Environmental Protection Agency(以下 EPA とする)が行い、汚染責任者が明らかになるまで石油税などからの積立信託基金（スーパーファンド）により除染を行う。その基金の財源は、石油税、化学原料物質税、輸入化学物質誘導体税、1986年の改正の際新しく導入された環境法人税(課税最低限度所得が 200 万ドルを超える企業に課税)、国の一般会計からの支出、利子及び経費の回収等から拠出されている。

また、スーパーファンド法では、以下の表 6-3 のような責任原理が適用されている<sup>155</sup>。

表 6-3 スーパーファンド法の責任原理

項 目	意 味
厳格責任	PRP は過失の有無を問わず浄化責任を負わされる。
連帯責任	PRP が複数存在する場合、いずれの PRP もそれぞれ浄化費用の全額負担義務を負う。(これにより、EPA はどの PRP に対してでも浄化費用の請求が可能である。)
遡及効	本法の目的が過去に汚染されたサイトを含めて浄化することにあるため、本法制定以前の汚染行為が当時合法的であったとしても浄化対象となり得る。

出典：畠山毅一郎「米国スーパーファンド法の浄化実績と同法改正法案」、廃棄物学会誌、1994 年、36 頁を基に作成。

<sup>154</sup> 一般に「スーパーファンド法」は歴史的には 1980 年 12 月に成立した「包括的環境対処補償責任法」(Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act; 以下 CERCLA) を指すが、同法は 1986 年 10 月に「スーパーファンド改正再授權法」(The Superfund Amendments and Reauthorization Act; 以下 SARA) により大幅な修正を受けている。現在では、この SARA によって修正された CERCLA をスーパーファンド法と呼ぶことが普通であり、本稿でも修正法を含めた現行法全体を「スーパーファンド法」の用語で表す。

<sup>155</sup> 畠山毅一郎「米国スーパーファンド法の浄化実績と同法改正法案」、廃棄物学会誌、1994 年、36 頁。

PRP は Potentially Responsible Parties)の略で、潜在的責任当事者と訳されている。具体的には以下の 4 者である。

- ① 汚染された施設の現在の所有者あるいは操業者。
- ② 有害物質が放出された時点の当該施設の所有者あるいは操業者。
- ③ 当該施設に運び込まれた有害物質を発生された者。
- ④ 当該施設に有害物質を運搬した運搬者。

そして、浄化措置決定は、①有害物質の使用履歴のある土地のリストアップ。②予備調査による危険順位評価、国家優先順位リストの作成 (National Priority List : NPL、約 1800 地点)。③リストに載った土地の詳細な調査。の三つの手順後に決定される。

全米の環境汚染や人体被害の恐れがある有害廃棄物処分地の調査結果は 2 万ヵ所であったため、浄化費用は 100 億ドルから 1,000 億ドルの予算が必要と見積もられ、CERCLA ではスーパーファンドと呼ばれる 16 億ドルの基金を設立し、その財源について、特定の化学物質、石油及び石油製品の製造者や輸入業者に賦課される原料税から 13.8 億ドルが徴収され、一般財源から 2.2 億ドルが出されている。

しかし、スーパーファンド法は 5 年間の時限立法であり、16 億ドルの基金額では汚染地の浄化が進まなかったため、1986 年スーパーファンド改正再授權法 (SARA) によってスーパーファンド法が改正され、その基金総額は 85 億ドルに増額された。その財源について<sup>156</sup>、石油消費税から 27 億 5,000 万ドル、化学原料物質消費税から 14 億ドル、輸入化学誘導体に対する税金から 5,700 万ドル、所得 200 万ドルを超える一般企業から徴収した環境税から 25 億ドル、一般財源から 12 億 5,000 万ドル、自動車燃料税から 6 億ドルが調達されることが見込まれた。さらに、1990 年には 51 億ドルに増額された。つまり、総額 152 億ドルの資金が投入されることになった。(表 6-4)

---

<sup>156</sup> 鈴木勇吉「我が国の環境問題と米国スーパーファンド法について」、ジャーナル、日本公認会計士協会、1992 年、23-26 頁。

表 6-4 スーパーファンド基金の財源内訳

(単位：ドル、%)

年	基金総額	比率	金額	財源調達の出所
1980	16億ドル	86.2%	13.8億ドル	特定の化学物質、石油及び石油製品の製造者や輸入業者に賦課される原料税
		13.8%	2.2億ドル	一般財源
1986	85億ドル	32.5%	27億5,000万ドル	石油消費税
		16.5%	14億万ドル	化学原料物質消費税
		0.7%	5,700万ドル	輸入化学誘導体に対する税金
		29.4%	25億万ドル	その以外の一般企業から一定の基準に基づいて徴収した環境税
		7.1%	6億ドル	自動車燃料税
		14.7%	12億5,000万ドル	一般財源
1990	51億ドル	不明	不明	不明

出典：鈴木勇吉「我が国の環境問題と米国スーパーファンド法について」、ジャーナル日本公認会計士協会、1992年、23-26頁。飯田哲久「スーパーファンド法における潜在的責任者」、商事法務研究会、1996年、143-166頁を基に作成。

スーパーファンド基金に基づいた1981年-1992年の支出額は、表6-5の通りである。連邦政府の浄化費用や訴訟費用等、この12年間で77.3億ドルであった（当該資料には浄化費用の内訳の統計はない）。このうち7億ドルを責任当事者から回収している。つまり、責任当事者からは約9%しか回収できていないことになる。正味累計拠出額は70.3億ドルになる<sup>157</sup>。

<sup>157</sup> 畠山毅一郎「米国スーパーファンド法の浄化実績と同法改正法案」、廃棄物学会誌、1994年、39頁。

表 6-5 スーパーファンド基金からの支出額・責任額※

(連邦サイトの浄化費用を除く)

(単位 : USA\$1,000)

年	支出額	責任額**
1981	8,039	40,283
1982	79,576	180,114
1983	150,214	227,199
1984	285,471	453,818
1985	363,023	455,485
1986	442,352	359,927
1987	544,890	1,039,451
1988	832,870	1,456,350
1989	964,978	1,552,681
1990	1,160,459	1,484,947
1991	1,431,608	1,589,557
1992	1,466,507	1,737,340
合計	7,729,987	10,547,152

※実際の支出額・責任額ではなく、1993年の貨幣価値に換算した額。

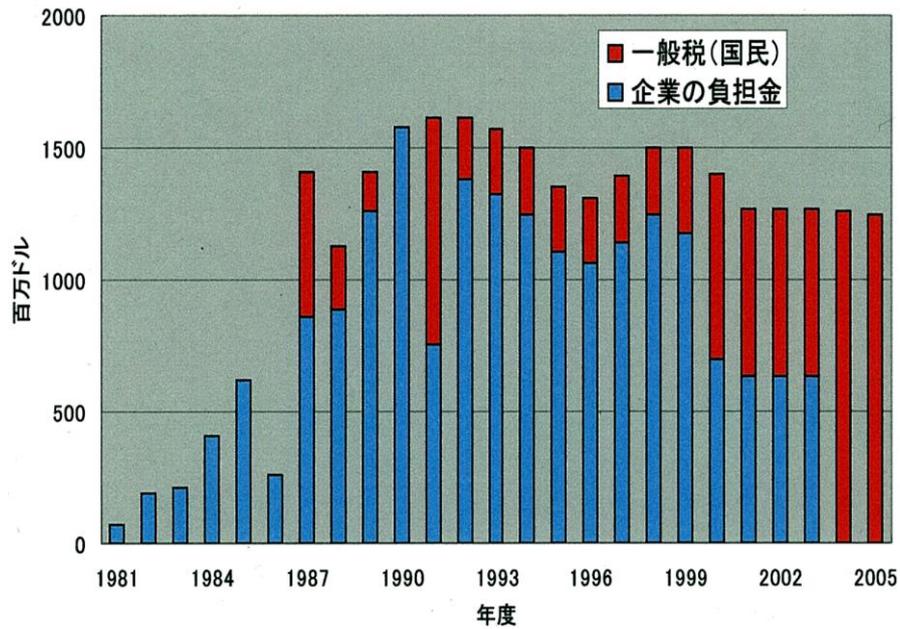
※※責任額 (obligation) : その年度において支払いの確定した額。

(予算として計上された額)

出典 : 畠山毅一郎「米国スーパーファンド法の浄化実績と同法改正法案」、廃棄物学会誌、1994年、36頁。

1996年以後は SARA の継続ができなかったため、スーパーファンドの財源における一般税の割合は 18% となり、約 3 億ドルになった。2004 年から一般税のみとなり、2005 年の一般税が 12 億ドルで、1995 年の 4 倍の負担となった。

図 6-1 スーパーファンド法の予算と分担金の推移



出典：環境省 [http://www.env.go.jp/recycle/ill\\_dum/com\\_fund-restore/03/03-2-](http://www.env.go.jp/recycle/ill_dum/com_fund-restore/03/03-2-)

6. pdf、2015年12月参照。

スーパーファンド法の実施から改正再授權法及びその後に制定されたブラウンフィールド修正法などの推移を表 6-6 で示した。

表 6-6 スーパーファンド法とその後の関連法律実施の推移

年	実施
1980	CERCLA Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (包括的環境対処・補償・責任法)
1986	改正再授權法 SARA The Superfund Amendments and Reauthorization Act
1990	規則策定交渉法、交渉による規則制定法 Negotiated Rulemaking Act
1996	規則策定交渉法、交渉による規則制定法の再授權法 (恒久化された)
	資産保全・貸手責任・預金保険保護法 Asset Conservation, Lender Liability and Deposit Insurance Protection Act
2002	ブラウンフィールド修正法 Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act (小規模企業責任軽減・ブラウンフィールド再活性化法)
2003	ブラウンフィールド修正法により新規則 (規則草案を採択)

スーパーファンド課税は  
1996年1月1  
日から失効し  
た。

スーパーファンド法とは、  
**CERCLA**  
と **SARA** 二  
つの法律双方  
をあわせた俗  
称である。

出典：浅野貴昭「米国土壌汚染調査の新規則について」、日本政策投資銀行、2004年、4-14頁を基に作成。

上記スーパーファンド法のメリットとデメリットを次に挙げる<sup>158</sup>。

メリットとして

① 潜在的責任者 (PRP) の浄化費用負担

広範な潜在的責任当事者 (PRP) に浄化費用を負担されることができる。その結果、たとえば土地開発事業への融資に際して融資銀行事前に周到な調査を促すことになる。

② 自主的な解決の促進

環境問題の解決について、環境保護庁という行政が介入することにより、利害関係者や地方自治体の間で自主的な解決を促すことができる。

<sup>158</sup> 斎藤誠「スーパーファンド法の功罪 第4回」、『書齋の窓 No.577』、有斐閣、2008年、26-31頁。  
島山毅一郎「米国スーパーファンド法の浄化実績と同法改正法案」、廃棄物学会誌、1994年、39-40頁。

デメリットとして

① 高額な訴訟費用

1992 年末までの浄化関連の負担費用の約 32%が訴訟費用であると推定されている<sup>159</sup> (また、米国の保険数理学会の調査によると約 60%が訴訟費用であるとされる<sup>160</sup>)。本来は浄化費用にあてるものが、財源の相当な額が訴訟費用に消えてしまっていることになる。

② 複雑な浄化プロセス

スーパーファンド・プログラムの最初から 1992 年末までに、恒久措置が完了した後の不良債権の削除は平均で 12-15 年も必要だし、その間の総費用は 1 ヶ所あたり 3,000 万-5,000 万ドルがかかることである。また、浄化に際しては、場所ごとに連邦法が適用されるのか州法が適用されるのかが判断されることも、時間と費用を増加させる問題となっている。

③ 曖昧な浄化基準

スーパーファンド法では、浄化に関する基準は規定されていなかったため、浄化の不確実性、サイトごとの評価の遅延、浄化目標を巡る論争、高い浄化費用などの問題が出てくることになる。

④ 潜在的責任当事者からの回収率の低さ

実際には責任当事者からの回収は困難である。前述したように、その回収率は約 9%でしかない。

また、判例<sup>161</sup>により潜在的責任当事者に汚染施設や汚染地の管理者の親会社や汚染施設に関係するプロジェクトに融資をした金融機関も含まれるようになった。すなわち、汚染の直接的原因を作った者だけではなく、施設や土地の所有者、不動産開発会社、融資金融

---

<sup>159</sup> 畠山毅一郎「米国スーパーファンド法の浄化実績と同法改正法案」、廃棄物学会誌、1994 年、3 頁。

<sup>160</sup> 斎藤誠「スーパーファンド法の功罪 第 4 回」、『書齋の窓 No.577』、有斐閣、2008 年、36 頁。

<sup>161</sup> Gerrard, Michael B. *Brownfield Law and Practice: The Cleanup and Redevelopment of Contaminated Land*. 1998.  
“F.3d”: the third and current series of federal court cases, which started in 1993. “D.C. Cir.”: the D.C. Circuit Court.

機関などにも、有害物質の除去費用について連帯責任を負わせていることになる<sup>162</sup>。

この事態を修復しようとして、連邦議会は貸し手責任を緩和し、汚染サイトの再開発を支援すべく1996年資産保全・貸し手責任・預金保険保護法（Asset Conservation, Lender Liability, and Deposit Insurance Protection Act of 1996 (H.R. 361074, P.L. 104-208)）を制定した。この法律によると、金融機関が差し押えた資産の運営に関与していない限り、責任を負わないことになった。この修正は金融機関がスーパーファンド法の責任を負うことを回避する狙いがあった。

### 6.1.2 ブラウンフィールド法の成立経緯

ブラウンフィールド（Brownfield）という言葉は1970年代後半に米国でできた造語であり、グリーンフィールド（Greenfield）に対する言葉で、土壌汚染土地という意味である。ブラウンフィールド修正法施行後は「有害物質または汚染が発生している、あるいは発生していることで、拡張、再開発、あるいは再利用が難しくなっている不動産」を指す。

この法律<sup>163</sup>は、①小規模事業者の汚染責任免除。②ブラウンフィールド法再活性化と環境修復より構成される。

その結果

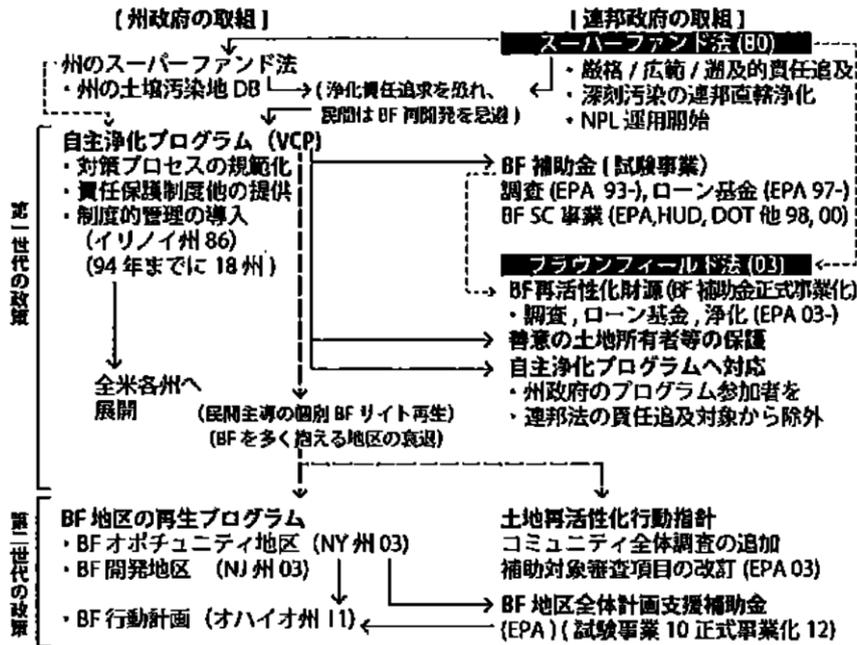
- i これまで試験的な事業として行われてきた調査、リボルビング・ローン基金の財源が正式に位置づけられ、浄化補助金が新たに開始された。
- ii 購入した土地が汚染されていることを知らない善意の土地購入者等を保護し、浄化責任を免除する要件を緩和した。

その結果を図示すると図6-2になる。

<sup>162</sup> 斎藤誠「スーパーファンド法の功罪 第3回」、『書齋の窓 No.576』、有斐閣、2008年、27頁。

<sup>163</sup> 黒瀬武史「米国におけるブラウンフィールド再生に対する公的支援の研究」、『日本建築学会計画系論文集 第79巻 第700号』、日本建築学会、2014年、1369頁。

図 6-2 ブラウンフィールド法成立の経緯



出典：黒瀬武史「米国におけるブラウンフィールド再生に対する公的支援の研究」、『日本建築学会計画系論文集 第 79 巻 第 700 号』、日本建築学会、2014 年、1370 頁。

スーパーファンド法は環境の保全には貢献したが、汚染された土地の購入者の責任が重くなりすぎて、土地取引が慎重になり、不活発になった。そこで、経済発展の観点からブラウンフィールド法が修正を図ったことになる。このようにスーパーファンド法、ブラウンフィールド法の一連の成立の経緯を見ると経済発展と環境保全の妥協点を見出す努力が伺われる。

そして、日本でも 2003 年にスーパーファンド法に相当する土壤汚染対策法が制定された。米国のスーパーファンド法と比較してみると、表 6-7 のようになる。

表 6-7 日本の土壌汚染対策法と米国スーパーファンド法の比較

法律名	土壌汚染対策法	スーパーファンド法
制定年	2002年	1980年
目的	土壌汚染対策の実施による人の健康の保護	土壌汚染対策の実施による人の健康および環境の保護
規制対象物質	鉛、砒素、トリクロロエチレン等、人の健康に被害を及ぼすものとして政令で定める(26物質) 油は対象外	大気浄化法、水質浄化法など関連する環境法で規制される有害物質(700以上物質) 油は対象外
汚染地域指定	都道府県知事が環境省令の基準を超える汚染があると認めた場合	環境保護庁が定める規準により算出される汚染指数が規準を超える場合
調査	実施事由	使用が廃止された有害物質使用特定施設(水質汚濁防止法で規定)が人の健康に被害を及ぼす恐れがある場合 都道府県知事が、政令に照らして、人の健康に及ぼす恐れがある土壌汚染があると認めた場合で、飲用地下水と直接摂取の恐れのある土壌が対象
	実施者	①有害物質使用特定施設を設置していたもの、②所有者等(もしくは都道府県知事)
修復作業	実施者	所有者等もしくは汚染行為者
	修復程度	被害を防止するため政令で定める必要な限度であり、覆土もしくは封じ込めが原則
	費用負担	汚染行為者(所有者等が作業を実施した場合は汚染行為者に請求)
基金	支援業務に関する基金—指定支援法人の支援業務に充てるため、国及び国以外から出捐	有害物質対策信託基金(いわゆるスーパーファンド)—連邦による浄化に充てるため、石油税を始めとする各種の税金を財源
対策	汚染除去等の措置(立入禁止、舗装等、覆土、指定区域内外土壌入れ換え、封じ込め、浄化)	除去措置 修復措置

出典：志田慎太郎『土壌汚染対策法とスーパーファンド法』、東京海上リスクコンサルティング株式会社、2003年、13頁。岩崎準『米国金融機関の環境リスク管理』、日本政策投資銀行、2002年、7頁を基に作成。

土壌汚染対策法とスーパーファンド法では、いくつかの点で大きな違いがある。

- ① 日本では、規制対象となっている有害物質が 26 種類に限定されたいが、アメリカでは 700 種類以上が有害物質に指定されている。
- ② 日本では、規制対象となっている有害物質に一律の厳しい基準が設定されているが、アメリカでは環境基準が一律ではなく土地利用や周辺環境を考慮して個別に判断さ

れる。

- ③ 日本では、浄化費用は汚染行為者又は所有者が負担するが、アメリカでは潜在的責任者（PRP）が連帯責任を負う。その結果、汚染行為者又は所有者に十分な財力がなければ汚染された土地の浄化が実現できないことになる。

土壤汚染汚染対策法ではそうした事態を防ぐために、国の補償金を主な財源とする基金を設置しているが、基金の規模は十分でない。

## 6.2 カナダ

カナダでも、水銀中毒事件が発生した。水俣病と症状が同じであるため、カナダ水俣病とも言われている。カナダの水銀汚染問題が表面化したのは、アメリカの五大湖の水質汚染が契機になったと言われている。1969年カナダのオンタリオ州で、ある学者が鳥を調査した結果、鳥の不自然な飛び方で水銀汚染されていることが明らかになった。この周辺では日本の水俣病と同じネコの奇病が発生した。

1975年に原田正純の研究班は二回現地調査を行った。その調査によると<sup>164</sup>、

- ① この水系の淡水魚から 16.0–27.8 $\mu\text{g/g}$  の水銀が検出された。汚染源から下流 50 マイルの魚は死滅しており、それ以下でも汚染源に近いほど魚の水銀値は高く、工場の上流は低い。
- ② 川底のヘドロに表層 2 センチ以内で 8.4 $\mu\text{g/g}$ 、表層 6 センチで 7.8 $\mu\text{g/g}$  の水銀が検出され、クレイ湖だけで約 2 トンの水銀が残存していると推定された。
- ③ この地域の鳥、小動物が減少し、奇妙な飛び方の鳥が観察されている。鳥の肝臓から 96.7 $\mu\text{g/g}$ 、卵から 19 $\mu\text{g/g}$  など高値の水銀が検出された。この居留地内ネコが失調歩行、回転運動、痙攣など水俣病ネコの症状が確認され、このネコの毛から 392 $\mu\text{g/g}$ 、脳から 16.4 $\mu\text{g/g}$ 、肝臓から 67.1 $\mu\text{g/g}$  の水銀が検出

---

<sup>164</sup> 原田正純『カナダ・オンタリオ州先住民地区における水銀汚染』、熊本学園大学水俣病研究センター、2011年、3–29頁。

された。また、その脳は武内（熊本大学医学部病理）によって典型的な水俣病病変であると診断された。

- ④ 現地の魚を実験的にネコにあたえると、約 90 日前後でネコは全例水俣病を発症した。
- ⑤ 州政府は 1970 年、住民の血液や毛髪中の水銀含有量の測定をおこなった。毛髪で最高 198 $\mu\text{g/g}$ 、血中で最高 385 $\mu\text{g/g}$ 、平均 77.39 $\mu\text{g/g}$  の高い水銀が検出され、このため、州政府は職業的漁業禁止および魚摂取禁止の措置をとった。
- ⑥ 生活に困った住民は調査時点でも依然として魚を食べており、魚卵を混じて焼いた彼らのパンから 0.4 $\mu\text{g/g}$  の水銀を検出した。
- ⑦ 住民の毛髪水銀測定では魚を多食している群に水銀値が高く、魚を多食する夏季に毛髪水銀が高いことが明らかになった。
- ⑧ 州政府の依頼を受けたロチェスター大学のクラークソン博士も同時期に住民の毛髪水銀の測定を行い、ほぼ同様の結果を得た。最高値は 117 $\mu\text{g/g}$  もあったことから、博士は水俣病発生の可能性、とくに胎児性の発生可能性について警告した。
- ⑨ 1975 年 8 月、89 人の漁民やガイド（観光つり）の健康調査をおこなった。四肢末端の感覚障害 15 例、求心性視野狭窄 9 例、失調 8 例など水俣病にみられる神経症状を確認し、これらの症状と毛髪水銀値のあいだに一定の関係があることをみた。しかし、典型的な重症の水俣病は発見できなかった。

以上の調査結果によって、カナダ水銀汚染事件は苛性ソーダ工場の無機水銀が魚の体内に入り、有機水銀になっていることがわかった。その魚を食べていた猫や人に健康障害が発生することが証明されたにもかかわらず、1981 年の第 12 回国際神経学会でオンタリオ州当局やトロント大学の最終報告は水俣病の発生を否定し、これらの様々な症状は頸椎症やパーキンソン病であるとされた。つまり、水銀被害は認めているが「水俣病」とは認定していないことになる。

カナダの水銀汚染は、健康障害、漁業禁止、ボウルレイク・ロッジの閉鎖を引き起こした。1986年に一定の症状をもつ患者に対して補償金を出す制度が作られた。補償金は州政府と連邦政府と原因企業の三者が分担し、3分の1ずつを拠出している。すなわち、連邦政府は憲法による先住民を保護する義務があり、州政府は水銀汚染を起こすような企業に営業許可を与えた責任がある。そして、原因企業は水銀を流し、環境汚染を招いた責任があることになった。この三者が基金を設立し、健康被害者に補償することになった。被害者の健康診断と補償金額の決定は、Mercury Disability Board という委員会が行う。また、Boardのメンバーは委員長、医師2人、両居留地（クレー湖、ボール湖）から各1人、政府と住民の話し合いによる委員2人によって構成される。

健康診断の結果により、Boardは各症状を点数化し、その点数によって月1人当たり250カナダドルから800カナダドルまでを支払っている。このようにカナダでは、その病理的な判断は日本と違うが、健康被害者に迅速な認定と補償ができた。

### 6.3 中国

中国の水銀汚染事件では、1950年代末から1990年代にかけて、メチル水銀汚染事件が発生している。代表的な事件として本節で二つの事例を考察する。

そもそも、中国の経済発展は表6-8のように四つの時期に分かれており、第一期では、工業総生産は140億元から349億元に、毎年平均34.8%増加している。第二期では、中央集権的な工業经济管理体制が行われ、社会主義工業化に必要なインフラを確立した一方、企業の生産投資は政府の計画に完全に依存したため、国民経済は全体的にうまくいかなかった。第三期は、さらに3つの時期に分かれており、総体的にみると経済発展に繋がらなかった。そして、第四時期では、工業管理体制は高度集中的な計画体制から徹底的な市場体制へと転換し、現在の中国の工業は迅速に対応できるシステムになっている<sup>165</sup>。

---

<sup>165</sup> 李建琴『現代中国経済』、浙江大学出版社、2008年、5-10頁。

表 6-8 中国工業經濟發展の歩み

時 期	年	発 展 時 期
第一期	1949年－1952年	国民經濟回復期
第二期	1953年－1957年	社会主義經濟移行期
第三期	1958年－1976年	計画經濟期
第四期	1976年－現在	市場經濟轉換期

附表 第三時期 計画經濟体制時期

年	時 期
1958年－1960年	“大躍進”期
1961年－1965年	經濟調整時期
1966年－1976年	“文化大革命”期

出典：李建琴『現代中国經濟』、浙江大学出版社、2011年、5－10頁を基に作成。

また、表 6-9 では、1952 年－2003 年間の中国の GDP と工業増加値との変化を示している。まず、1952 年－1976 年中国の工業総生産量は毎年 11.2% の速度で増加している。1966 年－1976 年では、文化大革命によって大きな影響を受けながら、工業総生産は毎年 10% 以上に増加している。1952 年－1976 年の間に、化学肥料だけの総生産量は 3.9 トンから 869.3 トンまで増加している。

表 6-9 1952 年-2003 年中国 GDP と工業増加値

(単位：億元)

年	GDP	工業増加値
1952	679.0	119.8
1960	1457.0	568.2
1965	1716.1	546.5
1970	2252.7	828.1
1975	2997.3	1244.9
1980	4517.8	1996.5
1985	8964.4	3448.7
1990	18547.9	6858.0
1995	58478.1	24718.3
2000	89468.1	39047.3
2003	116898.4	52963.4

出典：『中国統計年鑑』、中華人民共和国国家統計局、2004 年を基に作成。

中国経済の工業化に伴い、経済発展の一方で様々な公害問題も出てきた。特に先進国である日本の四大公害の一つである水俣病を先行事例として、その教訓を生かす選択肢がありながら、まったく同じ原因同じ病状の水銀汚染事件も発生してしまった。

### 6.3.1 松花江の水銀汚染事件

松花江は中国 7 大江河水系の 1 つである。1958 年の中国計画経済体制時期の第一次 5 年計画の開始に伴い、多くの大中建設項目の中に化学工業と重工業が入っている。特に吉林市は中国の化学工業都市として注目されていたが、経済発展の一方で松花江に重大な水銀汚染が発生した。本節では松花江について考えていきたい。

1958 年から 1982 年にかけて吉林化学工業公司（1998 年中国石油吉林石化公司に社名変更）は 25 年間、アセトアルデヒドを製造した。このアセトアルデヒドの生産工程は日本の昭電鹿瀬工場の生産工程とまったく同じであった<sup>166</sup>。その工程で出る水銀やメチル水銀の廃水を処理もしないまま松花江に排出した。その総排出量は、水銀は 113.2 トン、メ

<sup>166</sup> 加藤寛夫『中華人民共和国松花江流域の有機水銀汚染』、株式会社医学書院、1995 年、333-335 頁。

チル水銀は 5.4 トンであると、吉林市が発表している<sup>167</sup>。

そして、1965 年に新潟水俣病の発生情報は中国にも入り、吉林市はこの情報を受け、松花江の水銀汚染調査を開始した。調査により松花江流域でメチル水銀中毒（慢性水俣病）の患者が発見された。1966 年、会社は廃水処理装置を導入したが、この装置には水銀を処理する機能はなかった。

その後、1973 年の汚染調査により、松花江流域の肇源県の漁業者の毛髪から 52.5 $\mu\text{g/g}$  の水銀値が検出され、松花江流域の 92%の魚の水銀値は中国食品衛生標準 (0.3 $\mu\text{g/g}$ ) を超えていた。1975 年の調査でも、29 種類、341 匹の魚の平均水銀値が 0.33–1.26 $\mu\text{g/g}$  であった。これは 1972 年の日本の熊本水俣病の魚の平均水銀値の 0.73 $\mu\text{g/g}$  と同じぐらいである<sup>168</sup>。

これに対する吉林市の対策は、以下の 4 点である。

- ① 環境管理関連規定によって、吉林市の環境保護部門は新たな汚染源の発生防止の監督をする。
- ② 既存の水銀汚染源を全面的に浄化する。 i、水銀汚染が発生した設備を廃止し、生産工程を改革する。 ii、汚染された装置や土壌から水銀を精錬し、埋設で保存する。
- ③ 企業管理を強化し、水銀排出を厳格に抑制する。 i、企業内部の管理強化と関連知識の教育を強化する。 ii、違反企業を処罰する。
- ④ 漁業禁止地域を指定する。

このように吉林市は環境を浄化したり、改善する対策を施行したが、その時点で汚染による健康被害者に対する補償や救済対策について、確定できる資料はなかった。

### 6.3.2 百花湖の水銀汚染事件

中国中南部の貴州省は鉱物資源の豊富な地域であり、1960 年代から工業開発に力が入

<sup>167</sup> 相川泰『中国汚染 — 「公害大陸」の環境報告』、ソフトバンククリエイティブ、2008 年。

<sup>168</sup> 翟平等『中国松花江-甲基汞污染防治与标准研究』、科学出版社、1998 年、346 頁。

れている。貴州省の有機化学総合工場は大型国営企業であり、1965年に工場がアセトアルデヒド生産部門の建設を開始し、1970年に生産が開始された。この化学工場では1996年時点で世界で唯一の水銀を触媒としたアセトアルデヒド製造施設を稼働していると言われている。

しかし、操業10年後ごろから工場排水の水銀汚染問題が顕在化した。工場廃水が百花湖に流入し、水銀汚染が明らかとなった。このため、1997年に日本の環境省水俣病研究センターと貴州省環境保護科学研究所との共同研究により、調査団が結成され、水質・底質における水銀の測定を行った。

その結果、工場の排水口の底質では、一般排水側で0.24 $\mu\text{g/g}$ 、プラント排水側では67.42 $\mu\text{g/g}$ –324.54 $\mu\text{g/g}$ が検出された。魚については、野生のフナで0.075 $\mu\text{g/g}$ –0.45 $\mu\text{g/g}$ の水銀が検出された。

松花江と百花湖の水銀汚染の事例から導かれる共通点を以下に列挙する。

行政組織としての「市」に関する共通点は以下の通りである。

- ① 環境保護よりも経済発展政策を優先的に進めていた。
- ② 日本の水俣病を知りながら、汚染状況を黙認した。
- ③ 健康被害者に補償をしないで、救済制度を設立しなかった。

運営主体としての「企業」に関する共通点は以下の通りである。

- ① 公害発生の危険性の認識が薄く、実際に発生した場合の防止対策がない。

具体的に補償・賠償がなされたかは不明であるが、健康被害者に十分な補償・賠償がなかったと推定される。ただ、1979年–1988年まで吉林市は汚染問題の解決に約399.4万元の賠償金を支払ったことという資料もある<sup>169</sup>。

中国では、1982年に『中華人民共和国食品衛生法』が制定され、第39条で食品中毒や食料汚染による健康障害の場合は汚染者に損害賠償の責任であるとされ、また1984年に『中華人民共和国水污染防治法』が制定され、第41条で汚染原因側に環境の浄化や損失

---

<sup>169</sup> 王蕾娜『1958–1982年松花江汞汚染事件研究-基于政治経済学視角的歴史分析』環境経済学会、2010年、15頁。

側への賠償責任があるとされているが、実際に公害の被害者が賠償を受けているかは不明である。

② 2010年に中国環境経済学会で王蕾娜を発表した資料によって、60年代から汚染により松花江下流域の100キロに水の中は魚とエビとも全滅したため、人的被害が少ないとなっている。

③ 新しい技術に切り換えることは先進国より遅い。

と筆者は考えている。また、表6-10で示したように、日本の水俣病を知らながら、迅速な解決や予防措置をしなかったことが先進国との大きな相違点である。

参考までに日本と中国の水銀汚染事件の推移を比較した。

表6-10 中国と日本における水銀汚染事件の推移

年	中国	日本
1953	吉林カーバイド工場建設が許可された	熊本県で水俣病患者が発生
1954	吉林三大化学産業（三大化）建設を開始	/
1956	吉林カーバイド工場が三大化を合併	水俣病「公式確認」
1958	吉林化学工業公司設立、松花江に水銀排水開始	/
1959	/	水俣病の病因解明
1961	第1回松花江汚染調査	/
1963	カーバイド工場の拡大	原因企業確認
1965	第2回松花江汚染調査	新潟水俣病の「公式確認」、昭電生産停止
1966	排水処理装置の導入、水銀排除不能	/
1967	/	新潟水俣病第1次提訴
1968	/	熊本チッソ工場閉鎖
1971	・国から吉林化学産業に公害予防指示 ・百花湖ネコ被害発生	新潟水俣病第1次訴訟判決
1972	国連の人類環境会議参加	国連の人類環境会議参加
1973	・第1次全国環境会議、第1次吉林市環境会議 ・松花江地域漁民の毛髪水銀値 52.5µg/g	・熊本水俣病第1次訴訟勝訴 ・新「公害健康被害補償法」実施
1974	第1次汚染調査と魚水銀汚染分析	/
1975	吉林医学大学で漁民の水銀値検査	/
1976	松花江地域漁民慢性水俣病の確認	/
1979	汚染処理工場の建設	/
1980	汚染処理工場運行	/
1982	国から吉林に4000万元投資、製造新装置	/
1979-1988	吉林市汚染賠償額約339.4万元	/
1988	吉林化学工業の汚染原因工場は貴州省に移転し、水銀を精錬する。	

出典：王蕾娜『1958-1982年松花江汞汚染事件研究-基于政治経済学視角的歴史分析』、

環境経済学会、2010年、4-42頁。新潟県福祉保健部生活衛生課『新潟水俣病のあ

らまし』、新潟県、2015年、44-51頁を基に作成。

## 小結 環境保全と経済発展の調和

日本の水俣病による健康被害者への救済について、その認定基準は厳しく、司法の場で争われ、解決まで何十年もかかった。その点アメリカとカナダは認定基準を緩くして迅速な救済を図った。ただ、アメリカでは PRP の間また政府と PRP との間で責任の所在をめぐり、訴訟が起こり、訴訟費用が増大している。

アメリカの当初のスーパーファンド法は環境保護に重点があり、たとえば汚染された土地への融資を銀行が躊躇することになるなど不動産取引が不活発になってしまう恐れがある。

そこで、ブラウンフィールド法で小規模事業者の汚染責任免除、また購入した土地が汚染されていることを知らない善意の土地購入者等を保護し、浄化責任を免除する要件を緩和して、環境保全と経済発展の調和を図った。

一方、中国では環境保護よりも経済発展に重点があり、人間の生命健康の保護が不十分である。

経済発展と環境保護はどちらか片方を捨て、どちらか片方を選択する問題ではない。経済発展と環境保護の両者を共に生かしつつ、両者の妥協点を探る。すなわち、経済発展と環境保護のバランスをとるためには、両者の間にいかなる線引きをするかの問題である。

公害を未然に防ぐためには未然防止原則・予防原則の検討が必要となり、また公害被害の「潜在化」を防止するための体制作りが必要となる。それを次章で検討する。

## 第7章 公害防止対策の実効性の考察

### 課題

第6章までに新潟水俣病の発生から救済までの経緯を概観し、それを踏まえて新潟水俣病の解決が長期化した主な原因を①認定基準の厳格化②公害被害の「潜在化」に求めそれぞれを考察した。また、米国のスーパーファンド法をヒントに公害健康被害者に対する望ましい救済制度を提案した。人類はなぜ水銀を長期間使用してきたのか、水銀の使用の歴史を概観し、現代における水銀の生産と需要を考察した。さらに、新潟水俣病発生原因企業の昭電が立地する鹿瀬町の経済史を概観し、昭電による経済効果を分析した。また、先進国であるアメリカの公害事例であるラブキャナル事件を概観し、スーパーファンド法、ブラウンフィールド法と順番に考察し、経済発展と環境保全の調和をどこに求めたらよいかを考察した。

本章ではこれらのことを前提として公害の予防、被害拡大の防止、その救済について考える。公害の問題を公害被害の発生前の第一段階、公害被害の発生後の第二段階に分けて分析する。

まず、第一段階として公害発生を予防することが一番重要である。次に公害が既に発生してしまったときは第二段階として①被害を最小限に抑えて、それ以上の被害の拡大を防ぐ、②発生した被害に対して迅速な救済をすることが必要となる。

第一段階の公害発生を予防するためには、未然防止原則・予防原則の検討が必要となる。また、公害発生者への罰則強化、懲罰的損害賠償の導入を検討する。第二段階の①被害を最小限に抑えて、それ以上の被害の拡大を防ぐためには、公害が発生する「潜在化」の防止体制を実行性あるものにする制度を考案する必要がある。そこで、既存の制度である公益通報者保護法の現状とその改善点および情報公開法の現状とその改善点、更に公害発生者の「自首」の制度を検討する必要がある。

## 7.1 公害発生前の対策

### 7.1.1 「未然防止原則」及び「予防原則」の検討

ストックホルム宣言<sup>170</sup>第 21 条原則は、未然防止原則（Prevention Principle）をあげ、「環境リスクが明確な場合には、各国は未然防止の措置を行わねばならない」とする。これは第一段階の公害発生の予防についての規定である。この原則は、環境問題を解決するためには被害の救済よりも被害の防止のほうが重要であると考えられるもので、経済的に考えても、すでに起きた公害による被害を救済するよりも被害を防止するほうが費用が少なく済むことになる。未然防止原則を適用するためには、科学的に因果関係が証明されていることが前提になる。

従って、科学的に因果関係が証明されない場面では、未然防止原則は適用できない。そこで、科学的不確実性（Scientific Uncertainty）に対応するために、出てきたのが予防原則（Precautionary Principle）、または予防的アプローチ（Precautionary Approach）である。

一般に「予防原則」は国際慣習法上国家の行動を直接拘束する規範の意味で主に EU で使われている。予防原則という表現は 1997 年の「アジェンダ 21 のさらなる実施の計画」第 14 パラグラフで使用された。他方、予防的アプローチはケースごとに内容が変化する指針を示す見方とされ、アメリカがこの言葉に固執している。

予防原則・予防的アプローチについては、世界的に見ても未だ定義、解釈が統一されていないのが現状であり、それぞれの立場によって微妙に解釈や見解に違いがある。将来、各国の裁判所、行政の判断の積み重ねなどにより、具体化、明確化されていくことになる。アッカーマン（Ackerman,F.）とハインツァーリンク（Heinzerling,L.）は、「化学物

---

<sup>170</sup> *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment / Stockholm Declaration*、「ストックホルム宣言」、環境省訳、1972 年。  
[http://www.env.go.jp/council/21kankyo-k/y210-02/ref\\_03.pdf](http://www.env.go.jp/council/21kankyo-k/y210-02/ref_03.pdf) 2016 年 10 月 1 日閲覧。

質の健康への影響についての完全な証明や科学者の間での合意に待つことはできないから、健康への重大なリスク（major risks）がありそうだと考える合理的根拠をもった段階ですぐに予防的なやり方で行動を起こすことが必須である」<sup>171</sup>と言う。

この点、「リオ宣言第15原則」では「環境を保護するため、予防的方策は、各国により、その能力に応じて広く適用されなければならない。深刻な、あるいは不可逆的な被害のおそれがある場合には、完全な科学的確実性の欠如が、環境悪化を防止するための費用対効果の大きい対策を延期する理由として使われてはならない。」<sup>172</sup>といている。これを基に「予防原則」の意味するところをまとめると次のようになる。

予防原則とは

- ①人の健康、環境に対する深刻かつ取り返しのつかない危険があると予想される場合で
- ②因果関係について十分な科学的証拠がなくても
- ③費用対効果を考慮して
- ④事前に予防する措置を取る（又は発生した被害のそれ以上の拡大を防止する措置を取る）
- ⑤危険管理手法の1つである。

なお、予防原則が生まれた背景としての環境問題が持つ特性としては、次の3つが指摘できる。

- 〈1〉人の生命や生物の生存に致命的被害を与える不可逆性である。水銀などに汚染された人体は今の医学では健康状態に戻すことはできない。
- 〈2〉地域などの空間スケールを超える長距離移動性がある。新潟水俣病でも阿賀野川上流域の工場排水が下流域に被害を及ぼしている。
- 〈3〉長期にわたる残留性と生体濃縮性がある。水俣病でも魚の体内で水銀が濃縮され人

<sup>171</sup> Ackerman, F. and Heinzerling, L. (2004), *Priceless: On Knowing the Price of Everything and the Value of Nothing*, New Press, P.117.

<sup>172</sup> *Rio Declaration on Environment and Development*, 『環境と開発に関するリオ宣言』、環境省訳、1992年。 [http://www.env.go.jp/council/21kankyo-k/y210-02/ref\\_05\\_1.pdf](http://www.env.go.jp/council/21kankyo-k/y210-02/ref_05_1.pdf)  
2016年10月1日閲覧。

体に害を及ぼしている。

このような不確実性の大きい問題については、どこで、いつ、どのような影響が生じるかに対して、科学的に精密に答えを出すことは難しい。完全な証拠が出るのを待っていては被害を防止できない可能性も出てくる。そのため予防原則を採用することが必要であると筆者は考える。

①「人の健康、環境に対する深刻かつ取り返しのつかない危険があると予想される場合」の「深刻かつ取り返しのつかない危険」かどうかは、それを判断する人の主観によることが大きく、より客観的な基準を作り出すことが必要になる。この点、岡（2006）は「リスクの大きさを量的に知ることが必要」<sup>173</sup>という。

②「因果関係について十分な科学的証拠がなくても」という要件については、(A) 調査が行われていないので、因果関係について十分な科学的証拠がなく、調査をすることが必要になる場合と（その間の工場などの活動は停止することが妥当である。）(B) 調査をしても因果関係について十分な科学的証拠がない場合の両方が含まれる。

1971年9月29日の新潟地裁の判決（第2章2.2.3）は「本件のような化学公害事件においては、被害者に対して自然科学的な解明までを求めることは、不法行為制度の根幹をなしている衡平の見地からして相当ではなく、...（中略）...、その状況証拠の積み重ねにより、関係科学との関連においても矛盾なく説明ができれば、法的因果関係の面ではその証明があったものと解すべきであり、...（中略）...、汚染源の追及がいわば企業の門前まで到達した場合、...（中略）...、むしろ企業側において、自己の工場が汚染源になり得ない所以を証明しない限り、その存在を事実上推認され<sup>174</sup>、その結果すべての法的因果関係が立証されたものと解すべきである。」<sup>175</sup>とする。この判決について宇井（1998）は「原告が常識の範囲内で工場の門前まで因果関係を説明すれば、被告側が十分に科学的な証拠を以て因果関係を否定しない限り、公害の因果関係は証明されたとする挙証責任の一部転

<sup>173</sup> 岡敏弘『環境経済学』、岩波書店、2006年、200頁。

<sup>174</sup> アンダーラインは筆者。

<sup>175</sup> 『判例タイムズ 第22巻第14号通巻第267号』、判例タイムズ社、1971年、167-168頁。

嫁<sup>176</sup>を含む判決が得られた。これは 1971 年のことであり、予防原則の考えと通ずるところがあった。」<sup>177</sup>と言及し、この判決は「予防原則の入り口」<sup>178</sup>となると言っている。この判決を受けて、人の健康に係る公害犯罪の処罰に関する法律（1971 年 7 月 1 日施行）「以下、公害処罰法と略す。」第 5 条には、「工場又は事業場における事業活動に伴い、当該排出のみによっても公衆の生命又は危険が生じうる程度に人の健康を害する物質を排出した者がある場合において、その排出によりそのような危険が生じうる地域内に同種の物質による公衆の生命又は身体の危険が生じているときは、その危険は、その者の排出した物質によって生じたものと推定する。」という規定が設けられた。

このように「予防原則」が実定法化されることは非常に大きな意義があると筆者は考える。

③ 費用対効果を考慮するにも、リスク水準を確保するのに必要な費用の算定が必要となる。その算定には費用便益分析ではなく費用効果分析が有用であると考ええる。

④ の要件については通常は「事前に予防」することだけに限定されているが、筆者は被害が発生した後に、それ以上被害を拡大させないことも広い意味の予防と考える。

1973 年の水俣、新潟の各「第三水俣病」が問題になったときに、政府は苛性ソーダ製造における水銀法全廃の方針を決定した。水俣、新潟ではアセトアルデヒド製造における排水汚染が問題になっただけで、苛性ソーダ製造における水銀汚染は確認されていないのに、苛性ソーダ製造における水銀法全廃を決定したのは、ある種の「予防原則」の考え方を取ったことになる。

「水銀パニック」下にあったとは言え、日本の苛性ソーダ製造法は水銀法から隔膜法へ、

---

<sup>176</sup> 筆者は「挙証責任の一部転換」と理解している。

「挙証責任」とは、一般に、訴訟上一定の事実の存否が確定されない場合（真偽不明 *non liquet*）に、不利な法律判断を受けるように定められている当事者一方の危険又は不利益であると解されている。証明責任、立証責任ともいう。

「挙証責任の転換」とは、一般規定のある主要事実の挙証責任を当事者の一方が負担する場合に、特別規定においてはその反対事実の挙証責任を相手方が負担することや法律上の推定によって挙証責任の負担者が変わることをいう。

伊藤正己『国民法律百科大辞典 2』、株式会社ぎょうせい、1991 年、309-311 頁。

<sup>177</sup> 宇井純「歴史に学ぶ予防原則」、『環境ホルモン 文明・社会・生命』、藤原書店、2003 年、24 頁。

<sup>178</sup> 宇井純「歴史に学ぶ予防原則」、『環境ホルモン 文明・社会・生命』、藤原書店、2003 年、28 頁。

隔膜法からイオン交換膜法へと二度の転換をし、そのための設備投資に3,340億円かかったことになった<sup>179</sup>。

予防原則について、中西準子（2005年）は「いま疑われている物質の危険が本当なら大変なのでできるだけ回避しようという『予防原則』と、禁止したときに、もしかしておきる逆影響をどのように「予防するか」<sup>180</sup>という両側の予防原則が必要だ」といい。それに続いて、「しばしば言われる予防原則が、本当に水俣病などの公害病から学んだことだろうかということにも疑問を抱く。結果論ですべてを考えているような気がしてならない。水銀が原因だとされる前に、熊本大学研究班は、原因物質として、最初にマンガン、つぎにセレン、タリウムを挙げ、その都度膨大な研究論文を出した<sup>181</sup>。この時点で、『予防原則』にしたがって、マンガンを禁止するべきだったのだろうか？この時点で、マンガンを禁止しなかったことは正しかったわけである。もし、マンガンを禁止していたら、水銀の規制措置は、現実よりさらに遅れたのではないかと思う。」<sup>182</sup>というが、筆者は中西の予防原則のとらえ方は根本的に間違っていると思う。熊本水俣病では工場の排水が水俣病の原因ではないかと疑われた時点で生産を停止して、調査をしても工場の排水が原因かどうか分からないときに、工場の排水を止めるのが予防原則の考え方であり、この時点で、排水を止めれば熊本水俣病は最小限の被害で終わったのではないだろうか。具体的には「1957年7月の日本衛生学会では、厚生科学研究班の松田心一国立公衆衛生院疫学部長と喜田村教授らは、水俣奇病は水俣湾内魚介類の多量摂取で発病するもので、原因物質は工場排水中の化学物質（マンガン、セレン、タリウム）が疑われると発表した。チッソ水俣工場からは長年にわたり水俣湾へ未処理のままの廃水が放流され、排水口付近にはヘドロが何メートルも堆積していた。」<sup>183</sup>という事実関係の下、1957年7月の時点で工場排水を止めること

<sup>179</sup> 岡敏弘『環境経済学』、岩波書店、2006年、124頁。

<sup>180</sup> アンダーラインは筆者。

<sup>181</sup> 熊本水俣病は有明海にたまったヘドロの分析をした。ヘドロの中に、マンガン、セレン、タリウム、水銀が存在していた。

<sup>182</sup> 中西準子『環境リスク学』、日本評論社、2005年、192頁。

<sup>183</sup> 橋本道夫「水俣病の悲劇を繰り返さないために ―水俣病の経験から学ぶもの―」、中央法規、2000年、30頁。

が妥当だったことになる。この点、植田和弘・大塚直（2010）は多くのネコが狂い死にをした 1953 年 3 月に調査すべきだったとする。遅くともチッソの排水口変更による被害者増大が分かった時点の 1959 年 9 月に規制をすべきだったと指摘している。

それに加えて、筆者は熊本水俣病の原因がメチル水銀らしいと分かったときに、新潟県の昭電をはじめ全国の水銀使用工場を調査し、その排水の中に一定量の水銀が検出されれば、その排水を禁止する。つまり、工場の操業を止めることがどうだったと考える。そうすれば、新潟水俣病も熊本第三水俣病、新潟第三水俣病も防止できたのではないだろうか。

水俣病の原因となったアセチレン法アセトアルデヒド製造法は水銀の触媒機構が不明のまま、とにかく製品ができればよいという考え方で 20 世紀初頭から 70 年近く操業されてきたもので、ある種の有機水銀が中間体としてできたが、その厳密な過程は分からないまま製造してきた<sup>184</sup>。

このアセチレン法アセトアルデヒド製造法に際しての「とにかく製品ができればよい」という考え方は予防原則の考え方とは対極にあるものではないだろうか。企業が新しい化学物質や新しい製造工程を導入する場合には、その物質の潜在的リスクに応じ、毒性がないあるいは環境の中での循環に影響を及ぼさない義務があるのではないだろうか。もしそれが証明できなければ、その物質の製造でどんなに画期的な利益が見込まれるとしても、そのリスクに対して証明や安全対策の証明がなされるまでは、その物質の使用は抑制されなければならないとするのが「予防原則」の考え方である。

さらに、中西は「禁止したときにもしかしておきる逆影響をどのように防止するかも大切である」<sup>185</sup>とするが、これは結局環境保全だけではなく、経済の発展をも考慮しなければならないということだと筆者は理解するが、中西の考えはあまりにも経済発展に力点があると筆者は考える。

---

<sup>184</sup> 西村肇・岡本達明『水俣病の科学』、日本評論社、2002 年、319 頁。

<sup>185</sup> 中西準子『環境リスク学』、日本評論社、2005 年、192 頁。

### 7.1.2 公害発生者の罰則強化

前述 7.1.1 の公害処罰法では、第 2 条で故意犯として、

① 工場又は事業場における事業活動に伴って人の健康を害する物質（身体に蓄積した場合に人の健康を害することとなる物質を含む。以下同じ。）を排出し、公衆の生命又は身体に危険を生じさせた者は、3 年以下の懲役又は 300 万円以下の罰金に処する。

② 前項の罪を犯し、よって人を死傷させた者は、7 年以下の懲役又は 500 万円以下の罰金に処する。

第 3 条で過失犯として

① 業務上必要な注意を怠り、工場又は事業場における事業活動に伴って人の健康を害する物質を排出し、公衆の生命又は身体に危険を生じさせた者は、2 年以下の懲役若しくは禁錮又は 200 万円以下の罰金に処する。

② 前項の罪を犯し、よって人を死傷させた者は、5 年以下の懲役若しくは禁錮又は 300 万円以下の罰金に処する。

と規定し、第 4 条で両罰規定<sup>186</sup>を設け法人にも罰金刑を科す。その罰金の額を重くすれば、公害の防止に一定の効果があると考えられる。罰金額を 100 倍程度の 2 億円から 5 億円ぐらいに引き上げないと、会社に公害防止のためのインセンティブを与えられず実効性がない。ちなみに、国土交通省は 2017 年 2 月の燃費不正の罰金を 30 万円から 2 億円に引き上げる改正案をまとめた<sup>187</sup>。

### 7.1.3 懲罰的損害賠償

英米法系の不法行為法では、損害賠償を通常の填補的損害賠償 (Compensatory damages) と名目上の損害賠償 (Nominal damages) と懲罰的損害賠償 (Punitive damages,あるい

<sup>186</sup> 両罰規定とは、違反行為を行った個人とともに、その個人が属する法人をも罰する規定である。

<sup>187</sup> 「朝日新聞」、2017 年 2 月 22 日付。

は Exemplary damages) の 3 つに分ける。

「懲罰的損害賠償は、填補的賠償又は名目上の損害賠償の支払を前提にして、更にそれに加えて、不法行為の加害者に対する懲罰（制裁）と同様の加害行為の再発を防止する一般的抑止の目的をもって課される損害賠償である」<sup>188</sup>。日本でも懲罰的損害賠償を導入する意見もあるが、最高裁の判決は否定的である。（最判 1997 年 7 月 11 日、民集 51.6.2573）その理由は、英米法の懲罰的損害賠償は懲罰と犯罪防止という刑事法の目的を民事の領域でも認めることになり、民事責任・刑事責任を峻別する日本法の体系に合わないからであろう。

しかし、経済的観点からは、刑事罰としての罰金と懲罰的損害賠償は加害者が一定額の金銭を支払う点は同じで、金銭の支払先が被害者か国庫かの違いがあるだけである。もし懲罰的損害賠償が日本でも認められれば、公害防止対策として極めて有用な道具となり得るであろう。

民事責任・刑事責任の峻別については、犯罪被害者等の権利利益の保護を図るための刑事手続に付随する措置に関する法律（2000 年 2 月 1 日施行）の第 9 条<sup>189</sup>で、一定の刑事事件については被告人に対する損害賠償命令の申し立てを被害者に認めていて、このように刑事訴訟の中で民事上の損害賠償を扱っている例もあるので、刑事事件・民事事件の区別を厳格に考える必要性は以前より薄くなったのではないだろうか。

---

<sup>188</sup> 伊藤正己『国民法律百科大辞典』、株式会社ぎょうせい、1991 年、552 頁。

<sup>189</sup> 第 9 条：①次に掲げる罪に係る刑事被告事件（刑事訴訟法第 451 条第 1 項の規定により更に審判をすることとされたものを除く。）の被害者又はその一般承継人は、当該被告事件の係属する裁判所（地方裁判所に限る。）に対し、その弁論の終結までに、損害賠償命令（当該被告事件に係る訴因として特定された事実を原因とする不法行為に基づく損害賠償の請求（これに附帯する損害賠償の請求を含む。）について、その賠償を被告人に命ずることをいう。以下同じ。）の申し立てをすることができる。

1. 故意の犯罪行為により人を死傷させた罪又はその未遂罪
2. 次に掲げる罪又はその未遂罪

イ、刑法（明治 40 年法律第 45 号）第 176 条から第 178 条までの罪  
ロ、刑法第 220 条の罪  
ハ、刑法第 224 条から第 227 条までの罪  
ニ、イからハまでに掲げる罪のほか、その犯罪行為にこれらの罪の犯罪行為を含む罪

## 7.2 公害発生後の対策

最初から公害の発生を予防するのが理想であるが、産業がある限り公害の発生をゼロにすることはできない。公害の予防に失敗して、公害が発生したときの第二段階として

- ①被害を最小限にする
- ②発生した被害に対して迅速な救済をする

ことが必要である。

②の迅速な救済については第3章で企業の積立金を使った給付制度を検討した。

第2章、第5章では公害被害の「潜在化」を論じたが、「潜在化」を防ぐため、及び第二段階の①被害を最小限にするためには「潜在化」を許さない体制作りが重要である。公害が発生しても、それが「潜在化」しなければ最小限度の被害で済み早急な解決が可能である。「潜在化」の原因には様々なものがあるが、第5章5.2で述べたように「企業城下町」と企業は不可分一体の経済的密接な関係を形成している。この経済的な利害関係は内部からの告発者を抑制する方向に働く。この構造を変えるためには公益通報制度の充実・改正、情報公開制度の充実・改正及び公害発生者自らが自己の公害発生を報告することを促す制度が必要となる。そこで、「潜在化」を防止する制度として①公益通報制度、②情報公開制度、③公害発生者の「自首」制度の創設が上げられる。

### 7.2.1 「公益通報者保護制度」の現状と改善点

①の公益通報制度については公益通報者保護法が制定・施行されている。

現行の公益通報者保護法<sup>190</sup>では、まず、保護対象者は労働基準法9条に規定する労働者に限定される。労働者には派遣、下請け、取引先の従業員も含む。

主観的要件の「不正の目的なし」とは、不正の利益を得る目的、他人に損害を加える目

---

<sup>190</sup> 公益通報者保護法（2004年6月18日法律第122号；最終改正：2013年6月28日法律第70号）。

的などがないことである。

通報対象は、①労務提供先もしくはその役員、従業員等の、②特定の法律に違反する、③刑罰対象行為（直罰行為に限定されず）に限定される。

通報先は3種類に分れていて、①労務提供先（以下内部通報とする）、②処分等の権限のある行政機関（以下行政機関に対する通報とする）、③被害拡大防止のために必要と認められるマスコミ、消費者団体などの外部者（以下外部通報とする）である。それぞれの要件が異なる。以下表7-1で示す。

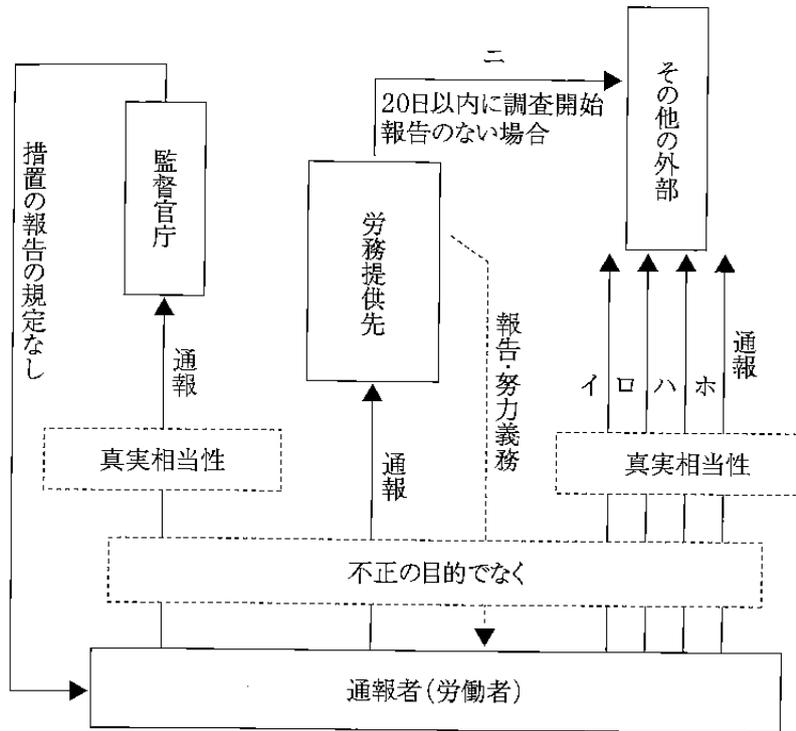
表7-1 公益通報者保護法の要件

通報先	労務提供先 (内部通報)	処分等の権限のある行政機関 (行政機関に対する通報)	被害拡大防止のために必要と認められる外部者（マスコミ、消費者団体等） (外部通報)
真 実 性	違法行為があると思料するとき。	違法行為がある と信じるに足り る相当な理由が あるとき。	違法行為があると信じるに足りる相当な理由があるときで、①-⑤のどれかに当る事情が存在するとき。
そ の 他 の 要 件	/	/	イ 他の通報先では不利益を受けると信じるに相当な理由。 ロ 内部通報では証拠隠滅等がなされると信じるに相当な理由。 ハ 労務提供先による他の通報先への通報拒絶。 ニ 労務提供先の通報放置。 ホ 個人の生命、身体等に緊急の危険があると信じるに相当な理由。

出典：光前幸一「公益通報者保護法と特定秘密保護法」、『法政理論第46巻第3号』、

新潟大学法学会、2014年、147頁、表1を基に抜粋。

図 7-1 通報先ごとの保護要件



出典：日本弁護士連合会消費者問題対策委員会『通報者のための公益通報者保護・救済の手引』、民事法研究会、2012年、36頁。

内部通報の真実性については「労働者」が「違法行為があると思料するとき」として容易にこの要件を充足するが、行政機関に対する通報は「違法行為があると思じるに足りる相当な理由があるとき」で、より厳格化されている。「相当な理由があるとき」の判定は結局最終的には裁判所によってなされることになる。

外部通報については、さらに厳格になり、「違法行為があると思じるに足りる相当な理由」に加えてイ・ロ・ハ・ニ・ホのどれか一つに該当する必要がある。公害事件ではロの「内部通報では証拠隠滅等がなされると信じるに相当な理由」とホの「個人の生命、身体等に緊急の危険があると思じるに相当な理由」に該当することが多いだろう。

光前は「この法律は、従来、その適法性や要保護性が個別事案ごとに判断されてきた内部告発について、明らかに正当として保護される内部告発を公益通報として定義付けし、

通報された企業に対して、通報を理由とする不利益措置を取ることの禁止を明示したことに意義があるとされる。」<sup>191</sup>。一方、消費者団体、弁護士会などから、この法律は逆に内部告発を規制する結果を招くのではないか。通報による通報者の不利益を増大させるではないかという批判が出ている。つまり、根本的にこの法律は「公益通報者」を「保護」していないではないかという疑問である。

先行論文を踏まえて現行制度の問題点と対策を筆者の視点で整理すると、

① 通報主体は労働者（派遣、下請け、取引先従業員を含む）に限定されていて、元従業員や取引業者は通報主体に含めていない。

この点光前（2014）は「通報主体を労働者（派遣、下請け、取引先従業員を含む）に限定している点については、これまでの有益な内部告発の幾つかが、元従業員や取引業者といった労働者以外のものであったことを考えると、無用な制約と言わざるをえない。」という。

筆者も基本的にこの主張に賛成である。ただ、公益通報者保護法が労働者を対象にその保護をはかった法律であるのに、元従業員や取引業者も通報主体に入るとするのは、本来の趣旨から外れているようにも思える。しかし、少なくとも公害の発生が危惧されている事案については、労働者に限定しないで元従業員、取引業者も含めて、たまたまその会社の公害発生を知った一般市民も通報主体に含めてもよいと考える。通報主体に一般市民を含めても、不正の目的なしという要件があるので、乱用される恐れは少ないからである。

② 会社内に内部通報制度を設けたとしても、企業の通報窓口の専任の弁護士が企業から業務報酬を得ていたり、顧問弁護士が通報の受付を兼務している場合が多く労働者からは信用されない。

これについては、もっと内部通報制度を充実させることが妥当である。外部通報から不祥事が発覚した場合、「不祥事を「潜在化」した」「自浄能力が欠けている」など、企業の信用が大きく損なわれる。これによるブランドイメージの低下は企業業績に深刻な悪影響

---

<sup>191</sup> 光前幸一「公益通報者保護法と特定秘密保護法」、『法政理論第46巻第3号』、新潟大学法学会、2014年、143頁。

をもたらす。これを費用便益分析からみると、内部通報制度を充実するために費用をかけた方が、外部通報によって不祥事が発覚し、企業のブランドイメージが低下し、企業の信用が損われることよりも便益が大きいことを企業に納得させる必要がある。納得した企業は不祥事の通報者を内部通報へと誘導して、外部通報を防止することにより、不祥事発生による企業価値の損失を最小限にとどめようとするだろう。

③ 行政機関に対する通報は、「各行政機関において通報の処理体制が整っているとはいえず」「それまでの自らの監督業務の怠慢を指摘されているようなものでもあるから、違法行為の調査は利益相反（監督懈怠の立証）的なものとなり、腰が重くなることが多い」<sup>192</sup>。

その対策として、行政機関に対する通報の受理機関を一本化し、専門化することを提案する。公益通報を処理する専門の職員がいれば処理の迅速化が図られ、また通報が「潜在化」されることを防止することにもつながる。

④ 外部通報制度の要件が前述のように厳格すぎる。外部通報では違法行為があると信じるに足る「相当な理由」に加え、イ・ロ・ホでもそれぞれの「相当な理由」が必要になり、公益通報者にとって大きな障害となっている。過去の事例でも外部通報の通報先のマスコミによる報道には違法行為を是正する大きな力があることが分かる。

これについては、外部通報の要件をもっと緩和することを提案する。

ホについては、「個人の生命又は身体に危害が発生し、又は発生する急迫した危険があると信ずるに足る相当な理由がある場合。」とされているが、ここに「予防原則」の考え方を取り入れて、「①人の健康に対する深刻かつ取り返しのつかない危険があると予想される場合は、②因果関係について十分な科学的証拠がなくても相当な理由があるものと見なす」<sup>193</sup>という条項を挿入して、公害にかかわる場面では、さらに外部通報の要件を緩和する方向で改正するのはどうだろうか。

<sup>192</sup> 光前幸一「公益通報者保護法と特定秘密保護法」、『法政理論第46巻第3号』、新潟大学法学会、2014年、152頁

<sup>193</sup> アンダーラインは筆者。

⑤ 通報を理由に労働者に不利益を加えた事業者に対する、刑事処分の制裁規定がない。つまり罰則がない、これは他の個別の労働者保護法（たとえば労働基準法 104 条・119 条）<sup>194</sup>には刑事処分の制裁規定があることと対照的である。

この点、公益通報者保護法にも罰則規定を作ることを提案する。

2016 年 12 月に公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会－最終報告書（以下、最終報告書と略す。）が取りまとめられた。その中で指摘されている論点は、様々なものがあるが、今までの検討に上がっていないものとして、

#### 〈1〉 内部資料持ち出しに係る責任の免除

何らの裏付なく通報しても、通報の受け手に調査を着手させることは難しく、行政機関への通報と外部通報の場合には「相当な理由」がないとして通報者は不利益な取り扱いから、保護されない危険があるため、通報者は資料の収集をするのが普通である。その資料収集のために資料を持ち出したことについて、通報者が刑事責任などを問われるとすると、結局通報を躊躇することになる。そこで、最終報告書は「内部資料の持出しを理由とした不利益取り扱いから通報者を保護する方向で検討する必要がある。」<sup>195</sup>とした。

2009 年 10 月 16 日の大阪高裁判決は「公益通報のために必要な証拠書類を持ち出す行為も、公益通報に付随する行為として、同法による保護の対象となる。」<sup>196</sup>と同様の解釈を示している。筆者も最終報告書に賛成である。

#### 〈2〉 役員等を通報者に含めること

最終報告書は「役員等の解任に対しては会社法第 339 条第 2 項等による保護があるとはいえ、公益通報者保護法に規定して保護することによって、主張立証の対象が明確となり、

<sup>194</sup> 労基法、104 条：①事業場に、この法律又はこの法律に基いては発する命令に違反する事実がある場合においては、労働者は、その事実を行政官庁又は労働基準監督官に申告をすることができる。②使用者は、前項の申告をしたことを理由として、労働者に対して解雇その他の不利益な取扱をしてはならない。

119 条：次の各号の 1 に該当する者は、これを六箇月以下の懲役又は三十万円以下の罰金に処する。1（……略）又は第 104 条第 2 項の規定に違反した者。2 以下略。

<sup>195</sup> 消費者庁「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会－最終報告書」、2016 年、138 頁 <http://www.caa.go.jp/planning/koueki/chosa-kenkyu/koujou.html>、2016 年 12 月 22 日閲覧。

<sup>196</sup> 「朝日新聞」、2016 年 12 月 22 日付。

通報をしようとする役員等にとって、保護されることについての予見可能性が高まることが考えられる。このため、役員等を通報者の範囲に加える方向で検討する必要がある。」<sup>197</sup>とする。役員等は一般労働者よりも事業者内における不正行為を知り得る立場にある。筆者は通報者に広く一般市民も含むので、もとより役員等も通報者に当然入ることになる。

## 7.2.2 「情報公開制度」の現状と改善点

公害被害の「潜在化」を防止するための制度として情報公開制度も重要である。

行政庁には環境汚染の情報及び公害発生企業の情報が存在する可能性があるので、情報公開制度の活用により公害が発生していること及びその公害の発生が「潜在化」していることを国民が知る可能性が出てくる。

そこで、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（2001年4月1日施行）（以下情報公開法と略す）をみると第1条は、「この法律は、国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的とする。」という。

情報公開の対象機関には行政機関は全部入り、独立行政法人は別途独立行政法人等の保有する情報公開に関する法律（2002年10月1日施行）が適用になる。

開示文書の対象となる「行政文書」とは、(1)行政機関の職員が職務上作成し、又は取得<sup>198</sup>した文書、図画及び電磁的記録であって、(2)職員が組織的に用いるものとして、(3)該当行政機関が保有しているものである。

開示請求権者については第3条で「何人も...請求することができる。」としている。この

---

<sup>197</sup> 消費者庁「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会－最終報告書」、2016年、117頁。  
<http://www.caa.go.jp/planning/koueki/chosa-kenkyu/koujou.html>、2016年12月22日閲覧。

<sup>198</sup> アンダーラインは筆者。

「何人も」とは外国人も外国政府も入ると解釈されている。また、開示の請求について第4条1項は、「前条の規定による開示の請求（以下「開示請求」という。）は、次に掲げる事項を記載した書面（以下「開示請求書」という。）を行政機関の長に提出してしなければならない。

1. 開示請求をする者の氏名又は名称及び住所並びに法人その他の団体にあつては代表者の氏名。
2. 行政文書の名称その他の開示請求に係る行政文書を特定するに足りる事項。」

という規定を設けている。この開示請求書には開示請求理由や目的は含まれていない。請求者と請求対象文書との関係も問われていない。ただし、統計調査などの目的のために、任意で記載を求めることまでは否定されていない。

2016年9月頃、山形市など7つの市で、地方議会の事務局に政務活動費の情報公開をした人についての情報漏洩が問題になった<sup>199</sup>が、各地方公共団体の情報公開条例にも情報公開法第4条1項1号と同様の規定があり、開示請求権者の氏名、住所などが漏洩したものである。もちろん、請求権者の情報を漏洩することは国家公務員法第100条1項<sup>200</sup>・第109条12号<sup>201</sup>、地方公務員法第34条1項<sup>202</sup>・第60条2号<sup>203</sup>違反である。この罰則だけでは、請求者の保護として十分ではない。およそ情報公開請求されそうな情報を事前にインターネットで公開するのも一つの方策である。

開示請求された行政機関の長は、開示請求に係る行政文書が不開示情報に当たらない限り、該当行政文書を開示しなければならない（第5条）。

不開示情報の類型には

---

<sup>199</sup> 「朝日新聞」、2016年11月9日付。

<sup>200</sup> 国家公務員法第100条1項：職員は、職務上知ることのできた秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後といえども同様とする。

<sup>201</sup> 国家公務員法第109条：次の各号のいずれかに該当する者は、1年以下の懲役又は50万円以下の罰金に処する。

12号：第100条第1項…の規定に違反して秘密を漏らした者。

<sup>202</sup> 地方公務員法第34条1項：職員は、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も、また、同様とする。

<sup>203</sup> 地方公務員法第60条：左の各号の一に該当する者は、1年以下の懲役又は3万円以下の罰金に処する。

2号：第34条第1項…に違反して秘密を漏らした者。

① 「個人に関する情報」(第5条1号)。

② 「法人等に関する情報」、情報公開法第5条2号は、「法人その他の団体(国、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人を除く。以下「法人等」という。)に関する情報又は事業を営む個人の該当事業に関する情報であつて、次に掲げるもの。ただし、人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報を除く<sup>204</sup>。

イ、公にすることにより、該当法人等又は該当個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの。

ロ、行政機関の要請を受けて、公にしないと条件で任意に提供されたものであつて、法人等又は個人における通例として公にしないこととされているものその他の該当条件を付することが該当情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められるもの。

③ 「国の安全等に関する情報」(第5条3号)。

④ 「公共の安全等に関する情報」(第5条4号)。

⑤ 「審議検討情報」、情報公開法第5条5号は、国の機関、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であつて、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの。

⑥ 「事務または事業に関する情報」、情報公開法第5条6号は、国の機関、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報であつて、公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事業又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの。

イ、監査、検査、取締り、試験又は租税の賦課若しくは徴収に係る事業に関し、正確

---

<sup>204</sup> アンダーラインは筆者。

な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ。

ロ、契約、交渉又は争訟に係る事業に関し、国、独立行政法人等、地方公共団体又は地方独立行政法人の財産上利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれ。

ハ、調査研究に係る事業に関し、その公正かつ能率的な遂行を不当に阻害するおそれ。

ニ、人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれ。

ホ、独立行政法人等、地方公共団体が経営する企業又は地方独立行政法人に係る事業に関し、その企業経営上の正当な利益を害するおそれ。

までがある。

第5条2号の「法人等に関する情報」には、企業から行政機関に提供された情報が入っていて、その中に公害発生及び公害「潜在化」の情報がある可能性がある。この「競争上の地位等を害するおそれ」がある場合には、実際に当該企業に不利益が及ぶおそれがあるか否かが問われるのに対して、ロの「非公開の条件を付して提供された任意提供情報」には、公にしないという条件があったとの形式的理由だけで情報が公開されないおそれがある。「イについて、「害するおそれ」があるか否かは、「当該法人等の性格や権利利益の内容、性質等に応じ、当該法人等の憲法上の権利の保護の必要性、当該法人等と行政との関係等を十分考慮して適切に判断すべき」<sup>205</sup>とされ、また、「おそれ」の判断のあたっては、「単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性が求められる」<sup>206</sup>とされている。ロについては、「法人等から公にしないとの条件の下に任意に提供された情報については、当該条件が合理的なものと認められる限り、不開示情報として保護しようとするものであり、情報提供者の信頼と期待を基本的に保護しようとする趣旨から作られたものとされる。このような趣旨から、行政機関が法的権限に基づいて提供を求めた情報や、企業の側に提供義務のある情報は本規定には含まない。また、公にしないとの条件が合理的であるか否かは、情報の性質に応じ、当該情報の提供当時の諸般の事情を考慮して判断するが、必要

<sup>205</sup> 総務省行政管理局編集『詳解 情報公開法』、財務省印刷局、2001年、57頁。

<sup>206</sup> 総務省行政管理局編集『詳解 情報公開法』、財務省印刷局、2001年、57頁。

に応じ、その後の変化も考慮する趣旨とされている。」<sup>207</sup>。他方、これら二つの不開示情報に該当する場合でも公益上の義務的開示事由といわれる第5条2号但書の「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報を除く」に該当するとその情報を開示しなければならないことになる。「この判断は当該情報を公にすることにより保護される人の生命、健康等の利益と、これを公にしないことにより保護される法人等又は事業を営む個人の権利利益を比較衡量することにより行われる。」<sup>208</sup>とされる。

「この比較衡量に際しては、開示により保護される利益と不開示により保護される利益の双方について、利益の具体的内容・性格を慎重に検討する必要がある。前者については、生命、健康という利益と生活または財産という法益では、開示による利益が異なりうるし、後者についても、製品の製造上のノウハウに関する情報と採用計画に関する情報では保護の程度が異なりうる」<sup>209</sup>。人の生命や、健康の価値は法人等の財産的利益に優越することが明らかであるので、人の生命や健康に重大な影響を及ぼすおそれがある事項については、開示によって法人等に財産的不利益が及ぶ場合でも開示しなければならないことになる場合が多いと考えられる。第5条2号の但書は「情報公開法を求める市民運動」が1981年に「情報公開権利宣言」とともにまとめる「情報公開八原則」の中に国民の生命、健康及び心身の安全、その他国民生活に重大な影響を及ぼす事項に関連する情報、及びこれらの事項に関連する審議会、委員会等の記録は、絶対的に公開<sup>210</sup>とし、いかなる理由によっても公開を拒絶できないことと宣言したことを受けて規定されたものである。

公益上の義務的開示を否定した例として、イレッサ承認申請事件における東京地裁判決2007年1月26日がある。この判決について、宇賀克也は「この東京地裁判決が公益上の義務的開示を否定した一因は、公益上の義務的開示を例外的なものとして位置づけ、例外が認められるためには、開示が人の生命、健康等の保護に資することが相当程度具体的に

<sup>207</sup> 総務省行政管理局編集『詳解 情報公開法』、財務省印刷局、2001年、57-59頁。

<sup>208</sup> 総務省行政管理局編集『詳解 情報公開法』、財務省印刷局、2001年、56頁。

<sup>209</sup> 宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説〔第7版〕』、有斐閣、2016年、93頁。

<sup>210</sup> アンダーラインは筆者。

見込まれる場合であって、法人等や個人に不利益を強いることもやむをえないと評価するに足りるような事情があることが必要であると解したことにある。<sup>211</sup>とする。

筆者は第5条2号但書は前述した「情報公開八原則」をうけて、規定されたものであり、また国民の生命、健康の安全は企業の利益に優先すると考えるので、前掲東京地裁判決が公益上の義務的開示を例外として位置づけることは不当と考える。

また、人の生命、健康に関する利益を保護するためには、前述した（第7章7.1.1）「予防原則」を参考にして、①人の健康に対する深刻かつ取り返しのつかない危険があると予想される場合は、②因果関係について十分な科学的証拠がなくても、その情報を公開しなければならないという条項を挿入するのはどうだろう<sup>212</sup>。

第5条5号は審議検討情報を不開示とするが、国の機関等の内部または相互間における審議の中には「人の生命、健康、生活を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」も入っている可能性があるので、2号の「ただし書」と同様の規定を設けることを提案する。

前述した「情報公開八原則」には「審議会・委員会の記録」も入っている。また5号には「不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ」とあるが、混乱を生じさせることを防止するよりも、「国民の的確な理解と批判の下」（情報公開法第1条）真実を明らかにすることの方が結果的に国民の利益につながると考える。

さらに、6号の事務または事業に関する情報のイの中には「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」もあると考えられるので、2号「ただし書」と同様の規定を設けることを提案する。

また、第7条は「行政機関の長は、開示請求に係る行政文書に不開示情報が記録されている場合であっても、公益上特に必要があると認めるときは、開示請求者に対し、該当行政文書を開示することができる。」とする。

第8条は、「開示請求に対し、該当開示請求に係る行政文書が存在しているか否かを答

<sup>211</sup> 宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説〔第7版〕』、有斐閣、2016年、94頁。

<sup>212</sup> アンダーラインは筆者。

えるだけで、不開示情報を開示することとなるときは、行政機関の長は、該当行政文書の存否を明らかにしないで、該当開示請求を拒否することができる。」という。これをグローマー拒否（Glomar denial）という。

開示請求があったときは、原則 30 日以内に開示・不開示の決定をしなければならない（第 10 条）。また、第 13 条 1 項は「開示請求に係る行政文書に国、独立行政法人等、地方公共団体、地方独立行政法人及び開示請求者以外の者（以下この条、第 19 条及び第 20 条において「第三者」という。）に関する情報が記録されているときは、行政機関の長は、開示決定等をするに当たって、該当情報に係る第三者に対し、開示請求に係る行政文書の表示その他政令で定める事項を通知して、意見書を提出する機会を与えることができる。」したがって、公害に関する企業の情報の開示が請求された場合には、その企業に意見書を提出する機会が与えられることになる。その結果、企業の利益もある程度守られることになる。

さらに、不開示決定等について行政不服審査法による不服申立があったときは、行政機関の長は情報公開・個人情報保護審査会（以下審査会と略す）に諮問しなければならない（第 18 条）。審査会は諮問庁に対し、審査請求に係る文書の提示（インカメラ審理、in camera）を要求することができることになっている。審査会の委員が不開示とされた行政文書を直接見分した上で、審議することになる。

以上は、国の行政機関が保有している行政の情報についてであるが、地方公共団体の情報公開については情報公開法第 26 条で、「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する情報の公開に関し必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない」といっている。

この条文を受けて、全国の地方公共団体は情報公開条例を作ることになるが、ほとんどの地方公共団体が情報公開条例を制定している。その中で水俣病の発生地域の新潟市、水俣市の情報公開条例を検討する。

新潟市の情報公開条例は 1986 年に制定されていて、第 1 条の（目的）には「この条例

は、市民の知る権利を具体化するものとしての公文書の公開を求める権利を明らかにするとともに、情報公開の総合的推進に関し必要な事項を定めることにより、市が保有する情報の一層の公開を図り、市の諸活動を市民に説明する責任が果たされるよう努め、もって公正で民主的な開かれた市政を推進し、信頼と協調に基づく市民参加の都市づくりの進展に寄与することを目的とする。」という。

水俣市の情報公開条例は 2000 年に制定されていて、第 1 条の（目的）には「この条例は、情報公開の総合的な推進に関し必要な事項を定めることにより、市政情報にかんする市民の知る権利を明らかにし、市政の諸活動を説明する責任を果たすとともに、市民参加の市政の発展と開かれた市政の実現に寄与することを目的とする。」という。

両方とも「市民の知る権利」という文言が入っている。ちなみに、情報公開法の第 1 条の制定に当たり「知る権利」の文言を入れるかどうか議論があったが、結局入れなかった。

情報公開法と同じように新潟市の条例では、「公文書」とは、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書図画などとされ、これは水俣市も同様である。

また、情報公開法と同じように新潟市の条例では第 6 条 3 号に「法人その他の団体（国、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人を除く。以下「法人等」という。）に関する情報又は事業を営む個人の該当事業に関する情報であつて、次に掲げるもの。ただし、人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報を除く。

ア、公にすることにより、該当法人等又は該当個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの。

イ、実施機関の要請を受けて、公にしないと条件で任意に提供された情報であつて、該当条件を付することが該当情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められるもの。」

とあり、水俣市の条例の第 7 条 3 号にも同様な規定がある。

また同様に新潟市の条例第 9 条の 3 で、該当情報に係る第三者に対し、意見書を提出す

る機会を与えることができると規定し、水俣市の条例第 13 条にも同様な規定がある。

このように情報公開法と情報公開条例の内容はほぼ同様であるが、情報公開条例特有の動きが最近ある<sup>213</sup>。権利濫用的な情報の公開請求に対応するため、情報公開条例を改正し、実施機関が一方的に「情報公開請求を拒否できる」という規定を置く地方公共団体が登場している。横浜市の「横浜市の保有する情報の公開に関する条例」の第 5 条では、

1. 「何人も、この条例の定めるところにより、実施機関に対し、該当実施機関の保有する行政文書の開示を請求することができる。
2. 何人も、この条例に基づく行政文書の開示を請求する権利を濫用してはならない。
3. 実施機関は、前項に規定する行政文書の開示を請求する権利の濫用に当たる請求があったと認めるときは、該当請求を拒否することができる。」

という。

このような規定を設けると自治体の都合で文書の請求が濫用と判断できることになり、情報公開条例の意味が失われてしまう。まさに、権利濫用規定の「濫用」に当たると筆者は考える。

以上情報公開法、新潟市・水俣市の情報公開条例の内容を見てきたが、熊本水俣病・新潟水俣病の発生当時、もしこのような法律・条例があれば、被害拡大の防止に役立ったであろうことは想像に難くない。たとえば、(1)地方自治体を実施した水質検査の結果を記してある文書は行政機関の職員が職務上「作成」した文書に当たり、また企業が実施した水質検査などの結果も行政機関の職員が「取得」していれば、(2)該当行政機関の職員が組織的に用いるものとして、(3)該当行政機関が保有している情報として「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため公にすることが必要であると認められる」ものはその情報が公開されることになる。

たとえば、昭電鹿瀬工場では 1965 年 1 月にアセトアルデヒドの製造工程図を焼却しているが（第 2 章 2.1.2）、その工程図が仮に行政庁にあれば、これを公開しなければなら

---

<sup>213</sup> 全国市民オンブズマン連絡会議「情報公開条例 権利濫用で「拒否・却下できる」規定 調査結果」、[www.ombudsman.jp/taikai/8-kenri.pdf](http://www.ombudsman.jp/taikai/8-kenri.pdf) 2016 年 11 月 28 日閲覧。

いことになる。このような条項の解釈には国民の生命、身体の保護と企業の利益が対立し、それをどのように調整するかの問題が潜んでいることがわかる。

情報公開法または情報公開条例により、不開示とされる場合に行政訴訟を提訴できる。該当行政文書を開示すべきことを被告行政主体に義務付けることを求める「義務付け訴訟」ということになる（本論第3章の図3-4参照）。

裁判の場面でも、情報の公開が問題になることもある。新潟水俣病第5次訴訟では、国が提出した排水分析結果で黒塗りにになっている工場名などを公開する命令が出されるかが論点となっている。

### 7.2.3 「自首」した公害発生者の罰則の減額

前述7.1.2の公害処罰法の罰則を強化して罰金を重くすることに関して、「自首」による罰金の減額の制度を創設することを提案する。参考になるのは私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（1947年7月22日施行）「以下、独占禁止法を略す。」である。独占禁止法では入札での談合・カルテルの形成などについて、公正取引委員会に「当該違反行為に係る事実の報告及び資料の提出」<sup>214</sup>を行った会社の課徴金を減免する制度がある。

「朝日新聞」2016年12月1日付によるとカルテル・談合事件の端緒の75%がこの「自首」によるとされる。（図7-2）

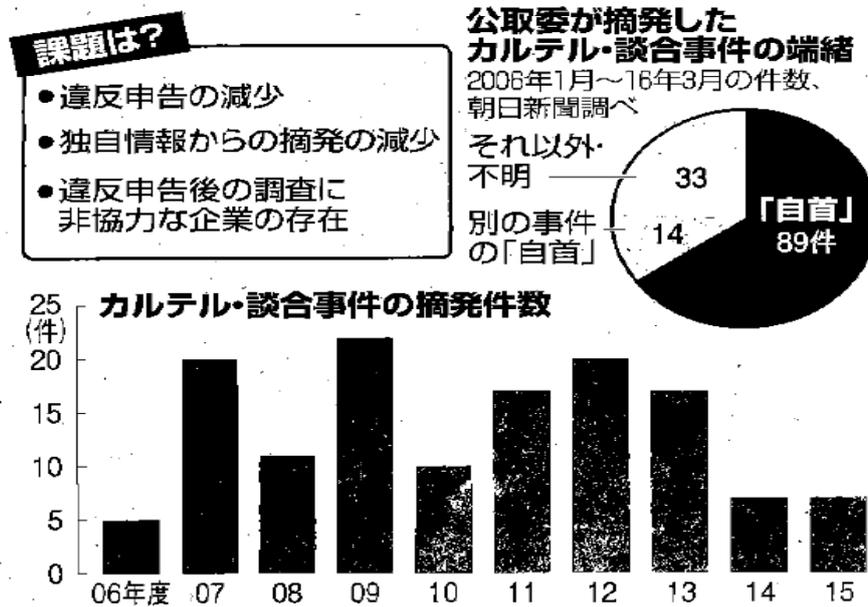
談合やカルテルによる不正に得た売上の10%の課徴金を企業が支払う必要があるが、最初に「当該違反行為に係る事実の報告及び資料の提出」が認められれば、その課徴金が免除され、二番目に「当該違反行為に係る事実の報告及び資料の提出」した者は50%が免除され、三番目に「当該違反行為に係る事実の報告及び資料の提出」した者は30%が免除される<sup>215</sup>。

<sup>214</sup> 新聞記事の中ではこれを「自首」といっているが、刑法第42条1項の「自首」とは異なる。同項の「自首」は「罪を犯した者が捜査機関に発覚する前に」自己の犯罪事実を申告することである。

<sup>215</sup> 「独占禁止法」、第7条の2第7項、第8項。

図 7-2 カルテル・談合の摘発件数は近年減っている

(課徴金減免制度の導入以降)



出典：「朝日新聞」、2016年12月1日付。

同記事によると「自首」の制度を利用しなかった会社の経営陣が株主から責任を問われて、会社に5億円以上を支払った例もある。

前述したように（第7章7.1.2）公害処罰法の罰金を100倍にすることを提案したが、この重い罰金を課す場合にも独占禁止法と同じように「当該違反行為に係る事実の報告及び資料の提出」を行った社会の罰金を減額する制度<sup>216</sup>を創設するのはどうであろうか。

企業は利益追求を求める営利団体であり、ただ重い罰金を課すだけでは効果が薄く、「当該違反行為に係る事実の報告及び資料の提出」による罰金の減額と合わせて、企業に公害発生を申告するインセンティブを与えることは、公害被害の「潜在化」を防止するのに、効果的であると考えられる。

<sup>216</sup> この「当該違反行為に係る事実の報告及び資料の提出」も前掲刑法第42条1項の「自首」とは異なる。（本論注201）

## 小結 公害防止対策の実効性

第6章までで述べたことを前提にして、公害の発生を抑止するための未然防止原則及び予防原則の実効性を高めるための諸方策について検討する。まず、第一段階として公害の発生を予防することが一番大切なことである。次に公害が既に発生してしまったときは第二段階として①被害を最小限に抑えて、それ以上の被害の拡大を防ぐ、②発生した被害に対して迅速な救済をすることが必要となる。

第一段階の公害の発生の予防及び第二段階の①被害を最小限に抑えて、それ以上の被害の拡大を防ぐことに関しては未然防止原則・予防原則が重要となる。

予防原則について筆者は①－⑤それぞれの要件をあげて検討した。政府が初期の段階で予防原則を採用していれば、水俣病の発生は防ぐことができたが、あるいはその被害が最小限になったはずである。

最初から公害の発生を予防するのが理想であるが、産業がある限り公害の発生をゼロにすることはできない。公害の予防に失敗して、公害が発生したときの第二段階として

①被害を最小限にする

②発生した被害に対して迅速な救済をする

ことが必要である。

①、②のためには、公害被害の「潜在化」を許さない制度作りが重要であると考えられる。そのための制度として①公益通報制度、②情報公開制度、③公害発生者の「自首」制度の創設をあげ、それぞれを検討した。

① 公益通報制度については、その通報主体を労働者限定ではなく、一般市民にも広げ、内部通報制度を充実させ、行政機関に対する通報制度では、その受理機関を一本化、専門化し、外部通報制度では、その要件が厳格すぎるので、その緩和を図らなければならない。通報により通報主体が不利益を受けることがないように事業者に対して罰則規定を作ること提案する。また、内部資料の持ち出しによる責任の減免を認めなければならない。ま

た、条文に予防原則の考え方を入れることを提案する。

② 情報公開制度については、行政が作成又は取得した企業情報について人の生命、健康を保護する情報は公開しなければならないことを確認し、条文に予防原則の考え方を入れることを提案する。その際、問題となる条項の解釈には国民の生命、身体の保護と企業の利益が相対立し、その調整を図る必要が出てくることになる。

③ 公害発生の「当該違反行為に係る事実の報告及び資料の提出」制度の創設では、罰金の額は100倍に引き上げることを前提にして独占禁止法の課徴金についての「当該違反行為に係る事実の報告及び資料の提出」制度を参考にして、「当該違反行為に係る事実の報告及び資料の提出」による罰金の減免制度の創設を検討した。

次章では、結論として第1章から第7章までの要点を踏まえ、社会の中の持続的な企業活動の条件は何か、経済発展と環境保全の調和点もしくは妥協点をどこに求めるかを検討する。

## 第8章 結 論

第1章から第7章までで新潟水俣病を出発点として公害の事例を検討してきた結果、水俣病の未認定患者による認定を求める訴訟が続いていることに鑑みると、水俣病の発生防止及びその予防を推進するための諸政策が行われてきたにもかかわらず、その政策的な成果に関しては課題が残り、かつそのほかの公害再発防止のために制度的な担保がある、あるいは制度的な再発防止のための仕組みが完成しているとは言い難い状況であると筆者は考える。

### 8.1 各章の主張の再整理

#### 8.1.1 序論における研究背景及び先行研究の整理について

第1章では、研究背景として新潟水俣病も熊本水俣病も患者認定の申請件数の約半分が棄却されていて、水俣病に関して未だ解決されていない問題があるということを指摘した。

先行研究では、まず新潟水俣病に対して様々な視点や論点、すなわち社会学・化学・実践医学・法学・郷土史・社史・「企業城下町」・諸外国の環境対策・「予防原則」などの視点・論点があることを示し、それらの視点・論点のうち一つの視点・論点に拘泥することなく様々な視点・論点を尊重する必要があるとした。特に工場報に関する視点では、今まで先行研究がなかった昭和電工鹿瀬工場の具体的な操業実態について、その分析の資料として他の研究者が着目しなかった『鹿瀬工場タイムス』（1950—1963）を使用した。これは筆者が独自に入手したものである。

昭和電工鹿瀬工場と鹿瀬町について鹿瀬町の人口の増減、工場の従業員数の増減及び工場の売上などについては先行研究が欠落している。本論文では「企業城下町」の視点からこれらを分析し、さらに昭和電工鹿瀬工場と鹿瀬町の相関関係・互惠性について分析を加えた。

さらに、環境経済学のそれぞれの主張、すなわち外部性の内部化、宇井純ら及びボールディングなどの主張を示し、これらのうち一つの理論体系に固執しないでその問題に最適な解決を導こうとする姿勢を取った。その際、できるだけ多面的・中立的な立場からの解明に努めた。例えば、宇井は新潟水俣病の農薬説について公害隠蔽の一種だとするが、新潟水俣病地裁判決は工場廃液説よりも農薬説のほうが説明しやすいところがあるという指摘もしており、農薬説はそれなりの根拠があることになる。

以上、新潟水俣病に対する様々な視点・論点及び環境経済学のそれぞれの主張を踏まえて、これらの視点・論点及び主張による従来の研究だけでは公害被害によって得られた経験則と社会的な概念として発生した権利や関連する政策上の原則が現実の日本の公害規制、環境政策の考え方に十分反映させていないと考える。そこで本論文では、公害被害の「潜在化」を防止するため及び新たな公害発生を防止するためには、それに実効性を持たせる対策として、「予防原則」の実定法化及び政策化、公害発生者の罰則強化及び「自首」した場合の減額、懲罰的損害賠償、「公益通報制度」と「情報公開制度」の拡充、など独自の視点を加え、本論文を執筆した。

また、現実には公害被害が発生した場合に被害者に対する迅速な救済をするために、望ましい救済制度を考案した。

### 8.1.2 公害被害の「潜在化」

第2章では、新潟水俣病の解決の長期化の主たる要因として、認定基準の厳格化と公害被害の「潜在化」を上げたが、この両者は並列的な関係にあるものではない。根本的な要因は公害被害の「潜在化」にあり、認定基準の厳格化はその派生的な効果でしかないと筆者は考える。公害被害の「潜在化」という根本原因があり、その原因によって引き起こされた結果が認定基準の厳格化であり、引いては紛争解決の長期化ということになる。

公害被害の「潜在化」の理由は、その当時の社会の社会経済的な関係性にある。公害被害の「潜在化」が起る要因は①企業、②行政（政府、地方自治体）、③住民の3つに分かれる。

① 企業は営利法人として自己の組織の存続拡大を求め、その企業に公害の原因があると疑われたときは、自社に問題があるという可能性も含め迅速に原因を究明する。前述した農薬説のその一つである。

② 行政も政府、地方自治体を問わず、公害被害を「潜在化」させる要因を保有し、その結果公害の認定が難航し、救済が遅れることになる。

③ 住民の中で公害被害の「潜在化」が起こる原因は、〈1〉非自発的側面と〈2〉自発的側面に分けられる。「企業城下町」の住民には被害者としての側面だけでなく、一種の互惠関係として、公害被害を「潜在化」させる側面もあった。

企業と自治体は企業城下町的な関係で結ばれていて互惠関係がある。実際、昭電の「企業城下町」であった鹿瀬町は公害問題が発生しても、その公害発生の原因企業を追及することがなく、むしろ公害被害を「潜在化」させてきた。鹿瀬町の議会も昭電には責任がないとす

る議会議決を行っている。「企業城下町」と企業は不可分一体の密接な関係を形成している。

これを拡大した形で国と企業及びその集合体である財界との間にも同様な互惠関係が存在している。このような互惠関係を基礎とした行政と企業の結びつきによって発生する現象が公害被害の「潜在化」である。

筆者の仮説の根拠となる重要な資料が最近「朝日新聞」に掲載された（第2章の2.3.1）。本論の最終段階で現実が筆者の仮説に近づいてきたということになる。

このような経済的な利害関係は内部からの告発者を抑制する方向に働く。その構造を変えていかないと新たな公害による健康被害者が発生する恐れがある。そこで筆者はこの構造を打破する制度が必要ではないかという考察に至り、予防原則の実定法化・政策化、公益通報制度の充実・改正などいくつかの提案をしてきた。

このような視点によると、環境経済学的な分析にとって公害問題を扱う際、当事者間の社会・経済的関係性が問題の実質的な解決に重大な役割を果たすことになるかと筆者は考える。

### 8.1.3 公害発生前の対策

そもそも、公害の問題を根本から考えると、第一段階として公害の発生を予防することが一番重要である。次に公害が既に発生してしまったときは第二段階として、①被害を最小限に抑えて、それ以上の被害の拡大を防ぐ、②発生した被害に対して迅速な救済をすることが必要となる。

第一段階の公害発生前の対策としては、(1)「未然防止原則」、(2)「予防原則」、(3) 公害発生者の罰則強化、(4) 懲罰的損害賠償の導入の4つの問題が挙げられる。

(1) 因果関係の証明があるときは「未然防止原則」を採用する。

(2) 因果関係の証明がないときは「予防原則」の考え方を基本的に採用することが妥当である。「予防原則」は国家の行動を直接拘束する国際慣習法上の規範であり、そのままでは企業を拘束しない、そこで「予防原則」の考え方を具体的に実定法化・政策化しなければ意味がない。「予防原則」の実定法化・政策化は公害被害の「潜在化」を防止する実効的な体制作りの一環をなすものである。

その立場から筆者は公益通報制度の中の外部通報のホの「個人の生命又は身体に危害が発生し、又は発生する急迫した危険があると信ずるに足りる相当な理由がある場合。」に「予防原則」の考え方を取り入れて、「①人の健康に対する深刻かつ取り返しのつかない危険があると予想される場合は、②因果関係について十分な科学的証拠がなくても相当な理由が

あるものと見なす」という条項を挿入する改正を提案した。

また、情報公開法を第5条2号但書に関連して、「①人の健康に対する深刻かつ取り返しのつかない危険があると予想される場合は、②因果関係について十分な科学的証拠がなくとも、その情報を公開しなければならない」という条項を挿入する改正を提案した。

(3) 公害処罰法の公害発生者に対する200万円から500万円の罰金を100倍の2億円から5億円にすることを提案した。これは燃費不正の罰金を30万円から2億円に引き上げる2017年2月の改正案を参考にしたものである。

(4) 懲罰的損害賠償を提案した。経済的観点からは、刑事罰としての罰金と懲罰的損害賠償は加害者が一定額の金銭を支払う点は同じで、金銭の支払先が被害者か国庫かの違いがあるだけである。もし懲罰的損害賠償が日本でも認められれば、公害防止対策として極めて有用な道具となり得ると筆者は考える。

#### 8.1.4 公害発生後の対策

第二段階の問題として、【1】被害を最小限に抑えて、それ以上の被害の拡大を防ぐために公害の「潜在化」を防止するための実効性のある対策として、(1)「公益通報制度」の現状と改善点の検討、(2)「情報公開制度」の現状と改善点の検討、(3)前述した公害発生者の罰則強化に関連して「自首」制度を創設することを提唱した。【2】発生した被害に対して迅速な救済することが必要になる。

(1) 公益通報制度については

①現行法は通報者を労働者に限定しているが、元従業員、取引業者、役員も含めて、たまたまその会社の公害発生を知った一般市民も通報主体に含める

②内部通報制度の充実

③行政機関に対する通報の受理機関を一本化し、専門化する

④外部通報制度の要件が厳格すぎるので、それを緩和する。また、予防原則の考え方を導入する（前述）。

⑤通報を理由に労働者に不利益を加えた事業者には罰則を設ける

⑥通報のために内部資料を持ち出した者の責任を免除する

ことについて検討し、改正案を示した。

(2) 情報公開制度については予防原則の考え方を導入した（前述）。

(3) 「自首」制度の創設については、公害発生者の罰金を現行の100倍の2億円から5億

円に引き上げることを前提に「自首」した場合に罰金を減額する制度を提案した。これは、独占禁止法の会社の課徴金を減免する制度にヒントを得たものである。会社は営利を目的する団体なので、公害防止のために経済的なインセンティブを与えることは非常に有効であると筆者が考える。

【2】発生した被害に対して迅速な救済をする点については、いままでの政府による補償及び裁判所による救済では被害者が金銭を取得するのに時間がかかる。そこで、第3章で述べたように公害健康被害者が国に給付金を請求する制度を提唱した。給付金の原資は税金ではなく、生命身体に対する危険を及ぼす可能性のある化学物質を製造・使用する関連企業が積み立てた積立金を使う。給付金の支給は公害発生企業の責任を免除するものではなく、公害発生企業の責任が明らかになったときは、国がその企業に求償することになる。公害発生企業が最終的な責任を負うことは汚染者の責任の明確化からも当然なことである。

筆者の提唱する望ましい救済制度は公害被害者を迅速に救済する一方で、たとえ時間がかかっても公害発生企業の責任を追及できる点で優れていると考える。

被害者に給付金を請求させる点については、犯罪被害者支援法及び災害救助法を参考にし、各関連企業が原資を積み立てておく点については、第6章のアメリカのスーパーファンド法の発想を参考にした。

## 8.2 主論点

第2章で述べた新潟水俣病の解決が長期化した主な要因の①認定基準の厳格化、②公害被害の「潜在化」の問題はどちらも経済的な利害関係が非常に大きく作用しているのではないかということが、筆者が研究に際して着目した点である。その中でも公害被害の「潜在化」が最も重要な鍵であり、認定基準の厳格化はその派生的な結果であることは既に見てきた通りである。

日本の他の地域及び諸外国で繰り返されてきた公害発生歴史に鑑みると、公害被害の「潜在化」は新潟水俣病だけの問題ではなく普遍的な問題である。公害が発生しても、それが「潜在化」しなければ最小限度の被害で済み、早急な解決が可能になる。

しかし、企業、行政（政府、地方自治体）、住民の三者が主に経済的な利害関係から公害被害の「潜在化」を引き起こす要因となる。特に「企業城下町」と企業は不可分一体の経済的密接な関係を形成している。この経済的な利害関係は内部からの告発者を抑制する方向に働く。その構造を変えていかないと新たな公害による健康被害者が発生する恐れがある。

第5章と第7章で見てきたように、企業の経済的な活動と地域社会の経済的な相互関係は場合によっては、公害発生及びその被害を「潜在化」させ、長期的に多大な国民生活への悪影響を与え、かつ企業は内部的な原理として、それを未然に抑制する仕組みを持ちえない。株式会社である企業は会計年度毎に株主に利益を提供しなければならないために短期的なスパンでしか物事を考えられない傾向があるからである。公害を発生させないことが長期的なスパンでは企業の存続にとって得であるという発想に至りにくい特性がある。

このような企業活動と公益制度、公害防止、人権保護という対立がある中で、「公益通報制度」の制度的強化による公害の発生抑止機能が非常に重大である。

企業と地域社会がともすると経済的利益による相互関係によって企業の内部からの摘発・発生抑止ができないだけでなく、社会全体に一部自治体の官僚機構も含めて抑止機能が働かないということが起こってしまいがちである。これに関する抑制、制度的公害発生の防止という観点から、第7章で述べた「予防原則」の実定法化・その政策化及び「公益通報制度」などの拡充が非常に重要な論点であると筆者は考える。

本論文では第一段階として公害発生を防止すること、第二段階として公害が発生した後その被害を最小限に抑えること及び被害の迅速な救済を図ることの二段階に分けて考察してきた。これはいわば被害者の視点である。

これを公害発生の原因企業の方からみると、企業は意図して故意に公害を出しているわけではない。あくまで営利企業として、利益を追求する中で自己の利益追求が第一で、住民の利益が二の次になっているだけである。公害運動の中でよく主張されるものとして、公害発生企業が悪で、被害者が常に正義というステレオタイプの主張がある。確かに、公害発生企業は公害による被害者からみれば、自己中心的で冷徹な存在に思える。しかし、企業はただ利潤を追求しているだけで、その中に被害者の視点を欠けているだけである。その両者の主張の調和点があるとすれば、それは社会の中の持続的な企業活動の条件は何かということではないだろうか。

企業が自己の利益を追求する中で他者の生命身体を害することが正当化されるのだろうか。筆者は自分が公害の被害者であったならば正当化されるという結論を到底是認できないし、被害者でなくても他者を説得する自信は到底ない。

ここで、参考になるのはジョン・ロールズ (John Rawls) の議論である。ロールズはその「正義論」の中で、「社会全体の幸福の総和が増大するのなら弱者を犠牲にすることも正当化される」という「功利主義」の正義観を乗り越えようとした。

ロールズが最終的に導き出した「公正としての正義の2原理」<sup>217</sup>が

- ① 自由と平等は他者を妨害しない限りにおいて何よりも尊重されなければならない。
- ② 機会均等を原則とするが、最も不遇な人々の利益を最大限にする場合に不平等は認められる（格差原理）。

である。

この①の原則からは企業が自己の経済的利益を追求する中で、他者の生命身体を害することは到底正当化されない。「カルネアデス（Carneades）の板」<sup>218</sup>のように、自分の生命を救うためにやむを得ず他人の生命を犠牲にする場合は、自己の生命と他人の生命が衝突していて、その行為は正当化される可能性がある」と筆者は考える。現在の日本の法律では、このような場合刑法第37条で緊急避難として違法性が阻却される<sup>219</sup>。しかし、企業の経済的利益追求のために、公害による健康被害者を犠牲にすることは到底正当化されない。

さらに、公害による健康被害者に特別の経済的援助をすることは一見不平等のようにも思える。しかし、ロールズの②の原則によれば、最も不遇な人々の利益を最大限にする場合には不平等は許されることになる。まさに、公害による健康被害者が最も不遇な人々として政府からの特別の経済的利益を受けることは正当化されると筆者は考える。

結局、社会の中の持続的な企業活動の条件は他者の生命身体を害しない限りということになる。

経済発展と環境保護はどちらか片方を捨て、どちらか片方を選択しなければならない問題なのだろうか。経済発展と環境保護の両者を共に生かしつつ、両者の妥協点を探る。すなわち、経済発展と環境保護のバランスをとるためには、両者の間にいかなる線引きをするかということが重大な問題である。

その際、環境保護と経済発展の二つを単純に並べて、その調整を図るのではなく、環境保護に力点を置いて環境保護を図った上での経済発展が必要であると筆者は考える。

---

<sup>217</sup> ジョン・ロールズ著・川本隆史・福間聡・神島裕子訳『正義論』、紀伊国屋書店、2010年、84頁。  
マイケル・サンデル著・鬼澤忍訳『これからの「正義」の話しよう』、株式会社早川書店、2010年、185頁。

<sup>218</sup> 「カルネアデスの板」とは、「洋上で船が難破した際、漂流者の一人が、他の漂流者がつかまっていた、一人しかつかまれない板を奪い取り自分の生命を救った場合、この行為は正当といえるかどうか」という問題である。

秋庭隆『日本大百科全書 5』、小学館、1995年、910頁。

<sup>219</sup> 刑法第37条（緊急避難）

①自己又は他人の生命、身体、自由又は財産に対する現在の危難を避けるため、やむを得ずにした行為は、これによって生じた害が避けようとした害の程度を超えなかった場合に限り、罰しない。ただし、その程度を超えた行為は、情状により、その刑を減輕し、又は免除することができる。

### 8.3 総括

公害が発生してもそれが「潜在化」しなければ最小限度の被害で済み、早急な解決が可能になるので、公害被害の「潜在化」を防止することは公害の発生を防止することと同じように重大な問題である。

日本の他の地域及び諸外国で繰り返されてきた公害発生の歴史に鑑みると、公害被害の「潜在化」は新潟水俣病だけの問題ではなく、普遍的な問題である。公害被害の「潜在化」を引き起す要因は企業、行政（政府、自治体）、住民の三者の経済的な利害関係という構造自体から生じるからである。環境経済学で公害問題を扱う際には当事者間の社会・経済的関係性が問題の実質的な解決に重大な役割を果すことになる。特に「企業城下町」と企業の間には密接な関係があり、この経済的な利害関係は内部からの告発者を抑制する方向に働く傾向がある。

この構造を打破するためには、公害被害の「潜在化」を防止する実効的な体制作りが鍵となり、公益通報者保護制度の充実・改正、情報公開制度の充実・改正、公害発生者の罰則の強化途と共に「自首」による減額の制度の創設が必要になる。その改正の際には予防原則の実定法化・政策化の観点が特に重要となる。

### 8.4 今後の課題

本論文で取り上げた公害発生前と公害発生後のそれぞれの制度、すなわち、公害被害の「潜在化」を防止するため及び新たな公害発生の防止のための、それに実効性を持たせる対策として、「予防原則」の実定法化及び政策化、公害発生者の罰則強化及び「自首」した場合の減額、懲罰的損害賠償、「公益通報制度」と「公開情報制度」の拡充について、それが実践的であるかどうかの厳密な検証が必要であり、それを今後の課題として検討していきたい。

## 〈参考文献〉

### 英語文献

Ackerman, F. and Heinzerling, L., (2004) *Priceless: On Knowing the Price of Everything and the Value of Nothing*, New Press.

Boulding, K.E (ポールディング 1968) , *Beyond Economics: Essays on Society, Religion, and Ethics*, University of Michigan Press (公文俊平訳『経済学を超えて』学習研究社、1975年。)

Coase, R.H. (1960), *The Problem of Social Cost*.source: *Journal of Law and Economics*, Vol. 3 , pp.1-44.

Coase, R.H. (1988), *The Firm, the Market, and the Law*, University of Chicago Press (宮沢健一・後藤晃・藤垣芳文訳『企業・市場・法』、東洋経済新報社、1992年。)

*Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment / Stockholm Declaration*、「ストックホルム宣言」、環境省訳、1972年。

[http://www.env.go.jp/council/21kankyo-k/y210-02/ref\\_03.pdf](http://www.env.go.jp/council/21kankyo-k/y210-02/ref_03.pdf) 2016年10月1日閲覧。

Domar, E.D. (1946), 'Capital Expansion, Rate of Growth and Employment', *Econometrica*, 14, 137-147 in [35], 70-82.

"F.3d": *the third and current series of federal court cases, which started in 1993. "D.C. Cir." the D.C. Circuit Court.* <https://www.law.cornell.edu/citation/3-200.htm> (2015年11月25日閲覧)

Gerrard, Michael B. (1998) *Brownfield Law and Practice: The Cleanup and Redevelopment of Contaminated Land*.

Kaap, W. (1950) *The Social Costs of Private Enterprise*, Harvard University Press (篠原泰三訳『私的企業と社会的費用』、岩波書店、1959年。)

Kimio Maruyama, Takashi Yorifuji, Toshihide Tsuda, Tomoko Sekikawa, Hiroto Nakadaira, Hisashi Saito: *MethylMercury Exposure at Niigata, Japan: Results of Neurological Examinations of 103 Adults. Journal of Biomedicine and Biotechnology* Volume 2012 , Article ID 635075, 7 pages doi: 10.1155/2012/635075.

Lars D. Hylander (ラーズ D.ハイランダー) *To be Blessed or Banned? A Global and*

- Historical Outlook*、『地球環境 Vol.13 No.2』、2008 年。
- Mishan, E.J. ‘*Evaluation of Life and Limb: a Theoretical Approach*’, *Journal of Political Economy*, 79, 687-705, reprinted in [109], (1971) , P. 89-99.
- Mishan, E.J. (1969), *Growth: the Price We Pay*, Staples Press (都留重人監訳『経済成長の代価』、岩波書店、1971 年。)
- Mishan, E.J.‘*Evaluation of Life and Limb: a Theoretical Approach*’,*Journal of Political Economy*, 79, 687–705, reprinted in [109], 1971 年。
- P・A・サムエルソン著、都留重人監訳『経済学（原書第 11 版）』、岩波書店、1981 年。
- R・ロビンソン著、都留重人監訳『サムエルソン経済学解説』、マグローヒル好学社、1982 年。
- Rio Declaration on Environment and Development* 「環境と開発に関するリオ宣言」、環境省訳、1992 年。[http://www.env.go.jp/council/21kankyo-k/y210-02/ref\\_05\\_1.pdf](http://www.env.go.jp/council/21kankyo-k/y210-02/ref_05_1.pdf) 2016 年 10 月 1 日閲覧。
- Schelling, T.C. ‘*The Life You Save May Be Your Own*’, in Chase, S.B., Jr.ed. *Problems in Public Expenditure* , Brookings Institution. (1968), P. 129.
- Tadashi Ninomiya, Keiko Imamura, Misako Kuwahata, Michiaki Kindaichid, Mari Susac, Shigeo Ekino, *Reappraisal of somatosensory disorders in methylmercury poisoning*, *Neurotoxicology and Teratology* Vol. 27 No.4、浴野成生ら「メチル水銀中毒における体性知覚異常の再評価」、2005 年、643–653 頁。
- Tsuge, T., Kishimoto, A. and Takeuchi, K. (2005), ‘*A Choice Experiment Approach to the Valuation of Mortality*’, *Journal of Risk and Uncertainty*, 31,73-95.
- UNEP. (2013). *Global Mercury Assessment 2013*.
- WHO (1990) *IPCS Environmental Health Criteria 101 Methylmercury*. World Health Organization, Geneva.

#### 日本語文献（五十音順）

- 相川泰『中国汚染 — 「公害大陸」の環境報告』、ソフトバンククリエイティブ、2008 年。
- 秋山記子『公害研究』、岩波書店、1981 年。
- 秋庭隆『日本大百科全書 5』、小学館、1995 年。
- 麻島昭一『企業再建整備期の昭和電工』、学術出版社、2006 年。
- 麻島昭一・大塩武『昭和電工成立史の研究』、日本経済評論社、1997 年。

浅野貴昭「米国土壌汚染調査の新規則について」、日本政策投資銀行、2004年。  
「朝日新聞」、1968年2月27日付。  
「朝日新聞」、2008年5月9日付。  
「朝日新聞」、2014年3月8日付。  
「朝日新聞」、2016年5月27日付。  
「朝日新聞」、2016年12月22日付。  
「朝日新聞」、2016年11月9日付。

阿部泰隆『ジュリスト 重要判例解説』、有斐閣、1991年。

安間武「日本の水銀問題と水銀に関する水俣条約の問題点」  
[www.ne.jp/asahi/kagaku/pico/index.html](http://www.ne.jp/asahi/kagaku/pico/index.html) 2015年10月9日、閲覧。

遠藤真弘「水銀条約－水銀規制をめぐる国際動向－」、調査と情報 第706号、2011年。

飯島伸子・船橋晴俊『新潟水俣病問題－加害と被害の社会学』、東信堂、2006年。

飯田哲久「スーパーファンド法における潜在的責任者」、商事法務研究会、1996年。

磯野弥生『ジュリスト 重要判例解説』、有斐閣、1976年。

伊東光晴「先進国経済の「成長なき安定・繁栄」は可能か－21世紀経済学の課題』、『エコノミスト』、2005年。

伊藤正昭「企業城下町の直面する構造的問題」、『地域開発』、日本地域開発センター、2000年。

伊藤正己『国民法律百科大辞典 2』、株式会社ぎょうせい、1991年。

石田龍次郎『資源経済地理 原料部門』、中興館、1942年。

岩崎準『米国金融機関の環境リスク管理』、日本政策投資銀行、2002年。

宇井純『歴史に学ぶ予防原則』、1968年。

宇井純『公害の政治学』、三省堂、1970年。

宇井純「歴史に学ぶ予防原則」、『環境ホルモン 文明・社会・生命』、藤原書店、2003年。

宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説〔第7版〕』、有斐閣、2016年

内山源「脳中水銀濃度の指標としての毛髪中水銀濃度の有効性検討のための毛髪中水銀濃度と脳中水銀濃度との相関について」、『茨城大学教育学部紀要 第25号』、茨城大学教育学部、1975年。

王蕾娜『1958－1982年松花江汞汚染事件研究－基于政治経済学視角的歴史分析』環境経済学会、2010年。

大塚仁『刑法概論【総論】』、有斐閣、1986年。

岡敏弘『環境経済学』、岩波書店、2006年。

尾中隆夫『農業協同組合 経営実務 第51巻』、全国協同出版株式会社、1996年。

「化学工業日報」、化学工業日報社、1967年。

梶哲教『ジュリスト 公害・環境法判例百選』、有斐閣、1994年。

梶哲教『環境法判例百選』、有斐閣、2011年。

勝田貞次『新興産業の基礎知識4』、春秋社、1938年。

加藤寛夫『中華人民共和国松花江流域の有機水銀汚染』、株式会社医学書院、1995年

『鹿瀬工場タイムス』創刊号、昭和電工株式会社、1950年。

『鹿瀬工場タイムス』第14号、昭和電工株式会社、1951年。

『鹿瀬工場タイムス』第16号、昭和電工株式会社、1951年。

『鹿瀬工場タイムス』第17号、昭和電工株式会社、1951年。

『鹿瀬工場タイムス』第3号、昭和電工株式会社、1950年。

『鹿瀬工場タイムス』第40号、昭和電工株式会社、1953年。

『鹿瀬工場タイムス』第6号、昭和電工株式会社、1950年。

『鹿瀬工場タイムス』第7号、昭和電工株式会社、1950年。

『鹿瀬工場タイムス』第8号、昭和電工株式会社、1951年。

鹿瀬町教育委員会『鹿瀬町歴史散歩』、吉田印刷所、1994年。

環境省『水俣病の教訓と日本の水銀対策』、環境省環境保健部環境安全課、2013年。

環境省水俣病情報センター、<http://www.nimd.go.jp/archives/index.html>。

環境省『環境白書 昭和48年版』、1973年。

環境庁『環境白書』、1974年。

環境省「水銀に関する水俣条約の概要」、環境省環境保健部環境安全課、2013年。

環境省『水銀に関する水俣条約について』、環境省環境保健部環境安全課、2014年。

環境省 [http://www.env.go.jp/recycle/ill\\_dum/com\\_fund-restore/03/03-2-6.pdf](http://www.env.go.jp/recycle/ill_dum/com_fund-restore/03/03-2-6.pdf)、2015年  
12月参照。

北畠佳房「外部不経済論アプローチ」、『環境経済学』、有斐閣、1992年。

熊本日日新聞社『水俣から、未来へ』、岩波書店、2008年。

黒瀬武史「米国におけるブラウンフィールド再生に対する公的支援の研究」、『日本建築学会  
計画系論文集 第79巻 第700号』、日本建築学会、2014年

小田康徳『公害、環境問題を学ぶ人のたねに』、世界思想社、2008。

公益社団法人 石油学会『ペトロテック Vol.35 No.12』、丸善株式会社、2012年。

公益通報者保護法（2004年6月18日法律第122号；最終改正：2013年6月28日法律第70号）。

斉藤恒『新潟水俣病』、毎日新聞社、1996年。

斎藤誠『スーパーファンド法の功罪 第3回』、書齋の窓、2008年。

斎藤誠『スーパーファンド法の功罪 第4回』、書齋の窓、2008年。

佐藤守弘『ブリタニカ 世界大百科事典 6』、平凡社、2005年。

桜井敬子・橋本博之『行政法【第4版】』、弘文堂、2014年。

ジョン・ロールズ著・川本隆史・福間聡・神島裕子訳『正義論』、紀伊国屋書店、2010年。

「四国新聞」、2007年2月7日付、<http://news.shikoku-np.co.jp>

志田慎太郎『土壌汚染対策法とスーパーファンド法』、東京海上リスクコンサルティング株式会社、2003年。

昭和電工株式会社社史編集室『昭和電工50年』、昭和電工株式会社、1977年。

昭和電工株式会社総務部広報室編集『昭和電工のあゆみ』、株式会社昭和電工、1990年。

消費者庁「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会－最終報告書」、2016年。

<http://www.caa.go.jp/planning/koueki/chosa-kenkyu/koujou.html>、2016年12月22日閲覧。

庄司光・宮本憲一『日本の公害』、岩波書店、1975年。

水銀条約『水銀汚染対策マニュアル』、日本公衆衛生協会、2001年。

鈴木勇吉『我が国の環境問題と米国スーパーファンド法について』、ジャーナル、日本公認会計士協会、1992年。

関礼子『新潟水俣病をめぐる制度・表象・地域』、東信堂、2003年。

全国市民オンブズマン連絡会議「情報公開条例 権利濫用で「拒否・却下できる」規定調査結果」、[www.ombudsman.jp/taikai/8-kenri.pdf](http://www.ombudsman.jp/taikai/8-kenri.pdf) 2016年11月28日閲覧。

総務省行政管理局編集『詳解 情報公開法』、財務省印刷局、2001年

高岡昌輝など「廃棄物資源循環学会誌 Vol.22 No5」、2011年。

貴田晶子『我が国及び世界の水銀使用・排出状況』、国立環境研究所、2010年。

竹森一正「新潟水俣病と補償金の情報開示」、『神奈川大学国際経営論集 43:17-30』、2012年。

椿忠雄「新潟水俣病の追跡」、『科学 Vol.42、No.10』、1972年。

翟平等『中国松花江－甲基汞污染防治与标准研究』、科学出版社、1998年。

トヨタ自動車 75年 <http://www.toyota.co.jp/jpn/company/history/75years>、

豊田市公式ホームページ、<http://www.city.toyota.aichi.jp>

中地重晴「水銀ゼロをめざす世界」、熊本日日新聞社、2013年。

中村剛治郎『地域政治経済学』、有斐閣、2006年。

中西準子『環境リスク学』、日本評論社、2005年。

中西準子など『演習環境リスクを計算する』、岩波書店、2003年。

新村出『広辞苑第四版』、岩波書店、1991年。

新潟県福祉保健部生活衛生課『新潟水俣病のあらまし』、新潟県、2015年。

「新潟日報」1973年7月3日付。

「新潟日報」1973年7月6日付。

「新潟日報」2009年6月13日付。

西村肇・岡本達明『水俣病の科学』、日本評論社、2002年。

日本銀行調査統計局『明治以降 卸売物価指数統計』、日本銀行、1987年「認定業務等 2016年3月末」、熊本県環境生活部水俣病審査課、<http://www.pref.kumamoto.jp> 2016年5月10日最終閲覧。

日本弁護士連合会消費者問題対策委員会『通報者のための公益通報者保護・救済の手引』、民事法研究会、2012年。

「日本経済新聞」、2014年3月8日付。

日本弁護士連合会 公害対策・環境保全委員会『公害・環境訴訟と弁護士の挑戦』、法律文化社、2010年。

信国幸彦『環境法判例百選』、有斐閣、2011年。

橋本道夫『水俣病の悲劇を繰り返さないためにー水俣病の経験から学ぶものー』、中央法規出版、2000年。

畠山毅一郎「米国スーパーファンド法の浄化実績と同法改正法案」、廃棄物学会誌、1994年。

長谷部恭男『行政判例百選Ⅱ』、有斐閣、2012年。

白潔「新潟水俣病の患者救済問題ー争点としての認定基準ー」、『経済開発と環境保全の新視点』第1号、2010年。

白潔「新潟水俣病に関する経済的な救済について」、『経済開発と環境保全の新視点』第6号、2015年。

白潔「環境汚染の経済的救済対策の考察ーアメリカ・カナダ・中国の事例からー」、『経済発展と環境保全の新視点』第7号、2016年。

白潔「新潟水俣病発生企業立地地域における経済的影響関係について」、『現代社会文化研究』第62号、2016年。

畑明郎・関耕平『公害湮滅の構造と環境問題』、世界思想社、2007年。

原田正純『カナダ・オンタリオ州先住民地区における水銀汚染』、熊本学園大学水俣病研究センター、2011年。

『判例タイムズ 第22巻第14号通巻第267号』、判例タイムズ社、1971年。

坂東克彦「昭和四八年七月二七―二八日 青年法律家協会学者弁護士合同部会第五回全国公害研究集会報告書（於大阪）新潟水俣病判決から協定成立まで」、1973年。

東蒲原郡史編さん委員会『東蒲原郡史 通史編2 近現代』、2003年。

深井純一『水俣病の政治経済学』、勁草書房、2007年。

福士明『ジュリスト 重要判例解説』、有斐閣、2004年。

堀田恭子『新潟水俣病問題の受容と克服』、東信堂、2002年。

牧谷邦昭「水銀に関する水俣条約の概要と我が国の対応」、環境技術学会、2013年。

松井敬・本間欣爾など『新潟県年鑑』、新潟日報社、1951年―2000年。

松井放郎・西村智朗「国際環境条約・資料集」、東信堂、2014年。

松石泰彦『企業城下町の形成と日本的経営』、同城社、2010年。

光前幸一「公益通報者保護法と特定秘密保護法」、『法政理論第46巻第3号』、新潟大学法学会、2014年。

水俣市立水俣病資料館『水俣病 その歴史と教訓』、水俣市企画課、2007年。

水俣病に関する社会科学研究会「水俣病の経験から学ぶもの」、国立水俣病総合研究センター、1999年。

「水俣病認定申請に係る処分について 2016年2月末現在」、新潟県生活衛生課公害保険係、<http://www.pref.niigata.lg.jp> 2016年4月20日最終閲覧。

「水俣病認定申請状況 2016年4月末現在」、鹿児島県環境林務部環境林務課、<http://www.pref.kagoshima.jp> 2016年5月10日最終閲覧。

宮本憲一『環境経済学』、岩波書店、1991年。

室井力・芝池義一・浜川清『コンメンタール行政法Ⅱ【第2版】』、日本評論社、2006年。

山崎志郎『日本経済史』、放送大学教育振興会、2007年。

山県登「微量元素―環境科学特論―」、産業図書株式会社、1977年。

山崎志郎『日本経済史』、放送大学教育振興会、2007年。

荘子邦雄『刑法総論【第2版】』、青林書院、1996年。

マイケル・サンデル著・鬼澤忍訳『これからの「正義」の話をしよう』、株式会社早川書店、2010年。

松井放郎・西村智朗「国際環境条約・資料集」、東信堂、2014年。

丸山公男「毛髪水銀濃度とメチル水銀中毒症の関連について」、『新潟大学大学院医歯学総合研究科』、2013年。

「読売新聞」、2008年5月9日付。

李建琴『現代中国経済』、浙江大学出版社、2008年。

ロイス・マリー・ギブス『ラブキャナルー産廃処分場跡地に住んで』、せせらぎ出版、2009年。

渡辺伸一・関礼子「第三水俣病問題の現在的位相（I）」、『大分県立芸術文化短期大学研究紀要 33 巻』、大分県立芸術文化短期大学、1995年。

## 謝辞

本研究を遂行し博士論文をまとめるにあたり、終始暖かい激励と御指導、御鞭撻を頂いた新潟大学経済学部藤堂史明先生に心より感謝を申し上げます。藤堂史明先生は大学院現代社会文化研究科博士後期課程の副指導として、修士論文の御指導を頂きました。また、大学院現代社会文化研究科博士後期課程の復学するに際し、藤堂史明先生に相談に乗って頂き、博士後期課程の主旨導として研究生を送ることについてのアドバイスを頂き、大学院現代社会文化研究科博士後期課程在学中、毎週、懇切丁寧なご指導を賜りました藤堂史明先生の御指導のもとで行ったものです。心より深く感謝を申し上げます。

大学院現代社会文化研究科博士後期副指導教員として芳賀健一先生、佐野誠先生、道上真有先生、根岸睦人先生には、博士論文に関連する御指導・御教示と温かい励ましに心より深く感謝を申し上げます。経済学部の藤巻一男先生には、貴重な時間を割いて、地方税についてのアドバイスを頂きましたことも心より御礼を申し上げます。大学院現代社会文化研究科博士前期・後期課程の副指導として溝口由己先生、芳賀健一先生には、ご多忙の中、貴重なお時間を私のために割いて頂き、修士論文についてアドバイスを頂いたことに心より御礼を申し上げます。

元新潟大学経済学部藤井隆至先生は大学院現代社会文化研究科博士前期課程と後期課程のご指導及び留學生活などについて大変お世話になりました。心より深く感謝を申し上げます。

私の研究活動をいつも応援して下さった新潟大学経済学部及び大学院現代社会文化研究科の菅原陽心先生、朱継征先生、高山誠先生、李健泳先生、咲川孝先生、法学部の真水康樹先生、教育・学生支援機構グローバル教育センターの柴田幹夫先生、阿波村稔先生、張雲先生、など諸先生方にも感謝を申し上げます。

また、新潟水俣病被害者会の高野秀男会長、新潟県立環境と人間ふれあい館の塚田眞弘

様・藤田守彦様・井上初男様、阿賀町役場総務課財政係の波田野珠貴主任・大江様、東芝ライフスタイル株式会社総務部総務安全担当の浜野憲一様、昭和電工株式会社総務人事部総務グループの松本喜彦様など沢山な方から、論文の資料収集や現地調査などについて温かい応援を頂き、心より深く感謝を申し上げます。

更に、研究を進めるにあたり、ご支援、ご協力を頂きながら、ここにお名前を記すことが出来なかった多くの方々に心より感謝申し上げます。

最後に、私の博士課程の研究を続けていくことを快く承諾し、どのような状況においても理解し応援してくれた家族に対して感謝の意を表し謝辞と致します。

2017年03月

白 潔